

BERNARD MANIN
PRINCIPES DU GOUVERNEMENT
REPRÉSENTATIF

Des démocrates athéniens à Montesquieu, d'Aristote à Rousseau, personne ne songeait à faire de l'élection l'instrument démocratique par excellence; démocratie n'équivalait pas à gouvernement représentatif, c'est le tirage au sort qui paraissait le mieux apte à respecter l'égalité stricte des candidats.

Que s'est-il passé au tournant du XVIII^e siècle, en Europe et aux États-Unis, pour que se renverse cette conception multiséculaire et pour qu'advienne l'idée qu'une démocratie est, par essence, un gouvernement représentatif? Le changement tient-il à la réalité des choses ou au regard que nous portons sur elles ?

Ce livre présente une théorie du gouvernement représentatif, en s'attachant aussi bien à la tradition européenne qu'aux débats américains. Bernard Manin montre que le système représentatif n'a pas pour seule fonction de permettre au peuple de se gouverner lui-même. Le gouvernement représentatif mêle en fait des traits démocratiques et aristocratiques. L'élus n'est jamais le double ni le porte-parole de l'électeur, mais il gouverne en anticipant le jour où le public rendra son jugement.

Bernard Manin est directeur de recherche au CNRS, membre du CREA et professeur à New York University. Il a précédemment enseigné à l'université de Chicago. Il a publié en collaboration avec Alain Bergounioux La social-Démocratie ou le compromis, Paris, PUF 1979 et Le régime social-démocrate, Paris, PUF 1989.

Salle du scrutin, palais ducal de Venise.
Peinture du XVII^e siècle.
Venise, Musée Correr. Dagli Orti.

BERNARD

MANIN



PRINCIPES DU
GOUVERNEMENT
REPRÉSENTATIF

Champs
Flammarion

PRINCIPES
DU GOUVERNEMENT
REPRÉSENTATIF

À la mémoire d'André Manin,
mon père.

© Bernard Manin. 1995, Calmann-Lévy, pour l'édition
en langue française. 1995, Saint-Simon, pour l'édition en
langue française. © 1996, Flammarion. ISBN: 2-08-
081349-8

Remerciements

Plusieurs réflexions contenues dans ce livre trouvent leur origine dans mes discussions avec Pasquale Pasquino et Adam Przeworski : je tiens à marquer ma dette à leur égard. Les idées se prêtent mal à l'appropriation. Dans ce qui est formulé ici, je ne sais bien discerner la part qui revient à mes interlocuteurs et à mes amis. Ma reconnaissance va également à Philippe Breton, Élie Cohen, Jean-Louis Missika, Elisabeth Sahuc et Bernard Sève : leur amitié, leurs avis et leurs critiques ont apporté une contribution inestimable à l'achèvement de ce travail, j'exprime aussi toute ma gratitude à Laurence Helleu qui a conçu les index.

Une première version de ce livre a été publiée en italien sous le titre *La democrazia dei Moderni* (Milan, Anabasi, 1993). Certains éléments des chapitres V et VI avaient fait l'objet d'une publication séparée dans le volume intitulé *Métamorphoses de la Représentation*, sous la direction de D. Pécaut et B. Sorj, Paris, Éditions du C.N.R.S., 1991.

Introduction

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

Rousseau condamnait la représentation politique par des formules péremptoires qui sont demeurées célèbres. Il dépeignait le régime anglais du XVIII^e siècle comme une forme de servitude ponctuée par de brefs instants de liberté. Rousseau voyait une immense distance entre un peuple libre se donnant à lui-même sa loi et un peuple élisant des représentants pour faire la loi à sa place. Mais il faut noter que les partisans de la représentation, même s'ils faisaient un choix opposé à celui de Rousseau, apercevaient également une différence fondamentale entre la démocratie et le régime qu'ils défendaient, régime qu'ils nommaient « gouvernement repré-

sentatif » ou encore « république ». Deux acteurs dont le rôle a été décisif dans rétablissement de la représentation politique moderne, Madison et Sieyès, soulignaient ainsi en des termes très proches le contraste entre le gouvernement représentatif ou républicain et la démocratie. Cette proximité est d'autant plus saisissante que des différences multiples et profondes séparaient par ailleurs le principal architecte de la constitution américaine et l'auteur de *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* : leur formation, le contexte politique dans lequel ils parlaient et agissaient, leurs conceptions constitutionnelles elles-mêmes.

Madison opposait souvent la « démocratie » des cités antiques où « un petit nombre de citoyens s'assemblent pour conduire en personne le gouvernement » et la république moderne fondée sur la représentation¹. Il formulait même cette opposition en des termes particulièrement radicaux. La représentation, faisait-il observer, n'était pas totalement inconnue des républiques antiques. Le peuple assemblé n'y exerçait pas toutes les fonctions gouvernementales, certaines tâches, d'ordre exécutif en particulier, étaient déléguées à des magistrats. Mais à côté de ces magistrats, l'assemblée du peuple constituait un organe du gouvernement. La véritable différence entre les démocraties anciennes et les républiques modernes tenait donc, selon Madison, à « ce que *celles-ci n'accordent absolument aucun rôle au peuple en corps [the total exclusion of the people in their collective capacity from any share in the latter]*, non à ce que *celles-là n'accordent aucun rôle aux représentants du peuple*² ».

Madison ne considérait pas la représentation comme une approximation du gouvernement par le peuple rendue tech-

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

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

niquement nécessaire par l'impossibilité matérielle de rassembler les citoyens dans de grands États, il y voyait au contraire un système politique substantiellement différent et supérieur. L'effet de la représentation, notait-il, est « d'épurer et d'élargir l'esprit public en le faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la sagesse est le mieux à même de discerner le véritable intérêt du pays et dont le patriotisme et l'amour de la justice seront les moins susceptibles de sacrifier cet intérêt à des considérations éphémères et partiales³ ». « Dans un tel système, poursuivait-il, il peut fort bien se produire que la volonté publique formulée par les représentants du peuple s'accorde mieux avec le bien public que si elle était formulée par le peuple lui-même, rassemblé à cet effet⁴. »

Sieyès, de son côté, soulignait avec insistance la « différence énorme » entre la démocratie où les citoyens font eux-mêmes la loi et le régime représentatif dans lequel ils commettent l'exercice de leur pouvoir à des représentants élus⁵. Toutefois, la supériorité du régime représentatif ne tenait pas tant, pour Sieyès, à ce qu'il produisait des décisions moins partiales et passionnelles, mais à ce qu'il constituait la forme de gouvernement la plus adéquate à la condition des « sociétés commerçantes » modernes où les individus sont avant tout occupés à produire et à distribuer des richesses. Dans de telles sociétés, remarquait Sieyès, les citoyens n'ont plus le loisir nécessaire pour s'occuper constamment des affaires publiques, ils doivent donc, par l'élection, confier le gouvernement à des individus consacrant tout leur temps à cette tâche. Sieyès voyait avant tout la représentation comme l'application à l'ordre politique du principe de la division du travail, principe qui constituait, à ses yeux, un facteur essentiel du progrès social. « L'intérêt

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

4. *Ibid.*

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

commun, écrivait-il, l'amélioration de l'état social lui-même nous crient de faire du gouvernement une *profession particulière*⁶. » Ainsi, pour Sieyès, comme pour Madison, le gouvernement représentatif n'était pas une modalité de la démocratie, c'était une forme de gouvernement essentiellement différente et, de surcroît, préférable.

Or il faut remarquer que certains choix institutionnels faits par les fondateurs du gouvernement représentatif n'ont pratiquement jamais été remis en cause par la suite. Le gouvernement représentatif s'est assurément transformé au cours des deux derniers siècles. L'élargissement graduel du droit de suffrage et l'établissement du suffrage universel constituent la plus évidente de ces transformations⁷. Mais d'un autre côté, plusieurs dispositions réglant la désignation des gouvernants et la conduite des affaires publiques sont, elles, demeurées identiques. Elles sont toujours en vigueur dans les régimes que l'on nomme aujourd'hui des démocraties représentatives.

Ce livre a d'abord pour objet d'identifier et d'étudier ces éléments constants. On les nommera principes du gouvernement représentatif. Le terme de principes ne désigne pas ici des idées ou des idéaux abstraits et intemporels, mais des dispositions institutionnelles concrètes inventées à un moment donné de l'histoire et dont on observe toujours et partout, depuis cette date, la présence simultanée dans les gouvernements qualifiés de représentatifs. Dans certains pays, comme l'Angleterre ou les États-Unis, ces dispositions sont simplement toujours restées en vigueur depuis leur

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

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

apparition. Dans d'autres cas, comme en France ou de multiples autres pays, elles ont parfois été abolies, mais elles ont alors été révoquées toutes ensemble et la forme du gouvernement a complètement changé; en d'autres termes, le régime a cessé d'être représentatif pendant certaines périodes. Dans de nombreux pays enfin, aucune de ces dispositions n'a jamais été établie. Ce qui, donc, a été inventé aux ^{xv}^e et ^{xviii}^e siècles et n'a pas été durablement remis en cause depuis lors, c'est la combinaison de ces dispositions institutionnelles. Le dispositif est ou n'est pas présent dans un pays à un moment donné, mais il forme, de fait, un bloc.

Un gouvernement organisé selon les principes représentatifs était donc considéré, à la fin du ^{xviii}^e siècle, comme radicalement différent de la démocratie alors qu'il passe aujourd'hui pour une de ses formes. Un dispositif institutionnel qui peut faire l'objet d'interprétations si différentes doit enfermer une énigme. On pourrait observer, sans doute, que la signification du terme « démocratie » a évolué depuis les origines du gouvernement représentatif⁸. Cela est indubitable, mais ne résout pas pour autant la difficulté. Le sens du mot n'a pas, en effet, changé du tout au tout, sa signification d'alors et celle d'aujourd'hui se recouvrent en partie. Le terme servait à caractériser le régime athénien, il est encore utilisé, à présent, pour désigner le même objet historique. Au-delà de ce référent concret commun, la signification contemporaine et celle du ^{xviii}^e siècle partagent aussi les notions d'égalité politique entre les citoyens et celle de pouvoir du peuple. Ces notions sont de nos jours des composantes de l'idée démocratique, elles l'étaient, de même, autrefois. Ce sont donc, plus précisément, les rapports entre les principes du gouvernement représentatif et ces éléments de l'idée démocratique qui paraissent difficiles à discerner.

Au demeurant, la généalogie ne constitue pas la seule raison de s'interroger sur les relations entre les institutions représentatives et la démocratie. L'usage contemporain, qui

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

range la démocratie représentative parmi les espèces de la démocratie, révèle, à l'examen, une grande incertitude sur ce qui fait le caractère particulier de cette espèce. En distinguant la démocratie représentative de la démocratie directe, on définit implicitement la première comme la forme indirecte du gouvernement par le peuple et on fait de la présence d'intermédiaires le critère séparant les deux variétés de la démocratie. Mais les notions de gouvernement direct et de gouvernement indirect ne tracent qu'une ligne de partage indécise. Il est en effet indubitable, comme l'observait Madison, que dans les démocraties dites directes de l'Antiquité, à Athènes en particulier, le peuple assemblé ne détenait pas tous les pouvoirs. Certaines fonctions importantes étaient exercées par des institutions autres que l'assemblée des citoyens. Doit-on, alors, considérer, comme Madison, que la démocratie athénienne comportait une certaine dimension représentative, ou faut-il conclure que les fonctions des organes autres que l'assemblée étaient néanmoins « directement » exercées par le peuple? Dans la seconde hypothèse, que signifie au juste l'adverbe «directement»?

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

autre encore, s'apparentent le rôle des représentants et le pouvoir que le peuple exerce sur eux ? La conception contemporaine de la démocratie représentative comme gouvernement indirect ou médiatisé du peuple n'en dit rien. La distinction usuelle entre démocratie directe et démocratie représentative ne fournit en réalité qu'une information très pauvre.

Les incertitudes et la pauvreté de la terminologie contemporaine, comme son contraste avec la vision du XVIII^e siècle, montrent que nous ne savons pas exactement ce qui rapproche le gouvernement représentatif de la démocratie, ni ce qui l'en distingue. Les institutions représentatives sont sans doute plus étranges que leur appartenance à notre environnement habituel ne nous inclinerait à le croire. Ce livre n'a pas pour ambition de discerner l'essence ou la signification ultimes de la représentation politique, il vise seulement à mettre au jour les propriétés et les effets non évidents d'un ensemble d'institutions inventé il y a deux siècles⁹. On nomme en général représentatifs les régimes politiques où ces institutions sont présentes. Mais, en dernière analyse, ce n'est pas le terme de représentation qui importe ici. Il s'agira uniquement d'analyser les éléments et les résultats du dispositif, quelque nom qu'on lui donne.

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

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

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

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

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

I

Démocratie directe et représentation : la désignation des gouvernants à Athènes

Le gouvernement représentatif n'accorde aucun rôle institutionnel au peuple assemblé. C'est par là qu'il se distingue le plus visiblement de la démocratie des cités antiques. L'analyse du régime athénien, l'exemple le mieux connu de la démocratie antique, montre cependant qu'un autre trait, moins souvent remarqué, sépare aussi le gouvernement représentatif de la démocratie dite directe.

Dans la démocratie athénienne, l'Assemblée du peuple ne détenait pas tous les pouvoirs. Certaines fonctions importantes, on le sait, étaient remplies par des magistrats élus. Mais surtout, la plupart des tâches que n'exerçait pas l'Assemblée étaient confiées à des citoyens sélectionnés par tirage au sort. Jamais, en revanche, aucun des régimes représentatifs établis depuis deux siècles n'a attribué par le sort la moindre parcelle de pouvoir politique, ni souverain ni d'exécution, ni central ni local. La représentation a toujours et partout été liée à la procédure élective, parfois combinée avec l'hérédité (comme dans les monarchies constitutionnelles), mais jamais avec le tirage au sort. Un phénomène aussi constant et universel devrait susciter l'attention et l'interrogation.

Il ne peut pas s'expliquer, comme l'absence de l'Assemblée du peuple, par de pures contraintes matérielles. Pour expliquer que les gouvernements représentatifs ne confèrent aucun rôle à l'Assemblée des citoyens, on invoque en général

la taille des États modernes. Dans des unités politiques beaucoup plus vastes et peuplées que les cités antiques, il n'est simplement pas possible de réunir tous les citoyens en un même lieu pour qu'ils délibèrent et décident ensemble. Il faut donc nécessairement que la fonction de gouverner soit exercée par un nombre d'individus plus petit que l'ensemble des citoyens. L'histoire montre, on l'a déjà noté, que l'impossibilité pratique d'assembler le peuple n'était pas la considération essentielle qui motivait certains fondateurs des institutions représentatives, comme Madison ou Sieyès. Mais il reste que la dimension des États modernes rendait, de fait, matériellement impraticable la participation du peuple assemblé au gouvernement. Et ce facteur a probablement pesé d'un certain poids dans l'établissement des systèmes purement représentatifs. La taille des États modernes, en revanche, ne peut pas avoir dicté le rejet du tirage au sort. Même dans de grands États, à la population nombreuse, il est techniquement possible de sélectionner par le sort un petit nombre d'individus dans un ensemble plus vaste. Cet ensemble peut être de taille quelconque, le sort permet toujours de prendre en son sein un nombre d'individus aussi restreint que l'on veut. Ce mode de sélection n'est pas impraticable, il est d'ailleurs régulièrement utilisé, aujourd'hui encore, dans le système judiciaire pour former les jurys. Le recours exclusif à l'élection plutôt qu'au sort relève donc d'une décision, non pas de simples contraintes pratiques. On ne réfléchit plus guère, à présent, sur l'usage politique du tirage au sort¹. Le sort n'appartient plus depuis longtemps à la culture politique des sociétés modernes et il apparaît aujourd'hui avant tout comme une pratique bizarre. On

1. Quelques travaux récents ont cependant contribué à ranimer l'intérêt pour l'usage politique du tirage au sort. Voir, en particulier, J. Elster, *Solomonic Judgments. Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge, 1989, pp. 78-92. On a aussi proposé qu'un citoyen sélectionné au hasard puisse élire le candidat de son choix comme représentant d'une circonscription (cf. A. Amar, « Choosing representatives by lottery voting », *Yale Law Journal*, 1984, 1993). Cette proposition, toutefois, ne donne qu'un rôle limité au tirage au sort : le sort est utilisé pour sélectionner un électeur, non pas un gouvernant.

sait, sans doute, qu'il était utilisé à Athènes et on le remarque parfois, mais surtout pour s'en étonner. L'énigme principale semble être que les Athéniens aient pu avoir recours à pareille procédure. La connaissance pourrait cependant gagner à un renversement du point de vue habituel qui tend à faire de la culture présente le centre du monde. Il y aurait peut-être avantage à se demander plutôt : « Comment pouvons-nous ne pas pratiquer le tirage au sort, nous qui nous proclamons démocrates? »

On pourrait objecter qu'il n'y a pas beaucoup à apprendre d'une telle question et que sa solution est évidente. Le sort, peut-on arguer, sélectionne n'importe qui, y compris des individus n'ayant aucune compétence particulière pour gouverner. C'est donc un mode de désignation manifestement défectueux dont la disparition n'appelle aucune explication supplémentaire. Dans cet argument, cependant, l'évidence de la prémisse devrait jeter un doute sur la solidité de la conclusion. Les Athéniens, qui ne passent pas en général pour avoir été frustes en matière politique, ne pouvaient ignorer que le sort désigne n'importe qui, ils n'en ont pas moins continué à employer le sort pendant deux siècles. Le fait que le tirage au sort risque de porter aux fonctions publiques des citoyens sans qualification n'est pas une découverte des Temps Modernes, et l'incapacité des gouvernants était un danger à Athènes, tout comme dans les sociétés contemporaines. Du reste, si l'on en croit Xénophon, Socrate raillait déjà la désignation des magistrats par le sort, au motif qu'on ne sélectionne pas ainsi un pilote, un architecte ou un joueur de flûte². Mais il faut alors plutôt se demander si les démocrates athéniens étaient vraiment sans réponse face à cette objection contre la procédure qu'ils défendaient. Peut-être trouvaient-ils au sort des avantages qui, tout bien pesé, l'emportaient à leurs yeux sur son inconvénient majeur. Peut-être aussi avaient-ils trouvé le moyen de se prémunir contre le risque de magistrats incapables par d'autres dispositions institutionnelles. Concernant le tirage au sort, il n'est pas évident que le danger de gouver-

2. Xénophon, *Mémoires*, I, 2, 9.

nants incapables soit l'*ultima ratio*. On ne peut pas déclarer ce mode de sélection défectueux et voué, par principe, à la disparition avant d'avoir analysé avec quelque soin la façon dont il était mis en œuvre à Athènes et les justifications qu'en donnaient les démocrates.

Enfin, pour quelque raison que le tirage au sort ait disparu, le fait décisif demeure : la démocratie athénienne utilisait le sort pour sélectionner certains gouvernants, tandis que les régimes représentatifs ne lui accordent aucun rôle et emploient exclusivement l'élection. Cette différence peut difficilement être sans conséquences sur la façon d'exercer le pouvoir, sur sa répartition, ou encore sur le caractère du personnel gouvernant. Le problème est d'identifier précisément ces conséquences. Pour éclaircir une des différences majeures entre le gouvernement représentatif et la démocratie dite directe, il faut donc comparer les effets de l'élection à ceux du tirage au sort.

Les analyses du gouvernement représentatif mettent le plus souvent en relief le contraste entre l'élection et la transmission héréditaire du pouvoir. Un tel point de vue se justifie en partie : les gouvernements élus ont directement supplanté les gouvernements héréditaires et il n'est pas douteux qu'en faisant de l'élection la source principale de la légitimité politique, les fondateurs des républiques représentatives modernes rejetaient avant tout le principe héréditaire. Les régimes représentatifs se caractérisent assurément par le fait que le pouvoir n'y est pas hérité (du moins pour l'essentiel). Mais ils se distinguent aussi, même si on le remarque moins, par l'absence complète du tirage au sort dans l'attribution des fonctions politiques exercées par un nombre restreint de citoyens. Le contraste entre l'élection et le tirage au sort révèle peut-être une face du gouvernement représentatif qui demeure cachée tant que le système héréditaire constitue le terme de référence exclusif.

Une étude du tirage au sort à Athènes s'impose à double titre. Non seulement l'emploi du sort est l'un des traits distinctifs de la démocratie dite directe, mais encore, comme les Athéniens utilisaient parallèlement l'élection et le sort,

leurs institutions constituent un terrain privilégié pour comparer les deux méthodes de sélection. Il se trouve, en outre, que la publication récente d'une magistrale étude de la démocratie athénienne, remarquable par son ampleur et sa précision, permet d'apporter sur ces points des lumières nouvelles³.

La démocratie athénienne confiait à des citoyens tirés au sort la plupart des fonctions que n'exerçait pas l'Assemblée du peuple (*Ekklesia*)⁴. Ce principe s'appliquait tout d'abord aux magistratures proprement dites (*arkhai*). Sur

3. Il s'agit du livre de M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Blackwell, Oxford, 1991 (traduction française, *La Démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993). Ce livre est une version condensée, réécrite en anglais par l'auteur, de l'ouvrage beaucoup plus vaste que M. H. Hansen publia initialement en danois (*Det Athenske Demokrati i 4 årh. f Kr.*, 6 volumes, Copenhague, 1977-1981). L'ouvrage de Hansen porte principalement sur les institutions athéniennes du iv^e siècle (depuis la seconde restauration démocratique de 403-402 jusqu'à la chute finale de la démocratie en 322). Hansen souligne, en effet, que les sources sont beaucoup plus abondantes et détaillées pour cette période que pour le v^e siècle et il fait valoir que nous ne connaissons pas bien, en réalité, le fonctionnement de la démocratie athénienne à l'âge de Périclès. Les histoires institutionnelles qui se focalisent sur le v^e siècle (au motif qu'Athènes atteignit à ce moment-là l'apogée de sa puissance et de son éclat artistique), ou encore celles qui traitent d'un bloc la période allant des réformes d'Éphialtès (462) jusqu'à la disparition définitive de la démocratie (322) sont donc conduites à extrapoler sur la base de données concernant en fait le iv^e siècle. Par son choix chronologique, Hansen évite cette extrapolation qu'il juge injustifiée (*The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 19-23; traduction française, pp. 42-46). Cela ne l'empêche pas, toutefois, de décrire plus rapidement certains caractères des institutions du v^e siècle. La traduction française du livre de Hansen ayant été publiée après la rédaction de ce chapitre, j'ai rajouté, en les faisant précéder de l'abréviation « Trad. fr. », les pages de l'édition française auxquelles renvoient les références.

4. Sur le tirage au sort et l'élection à Athènes, voir, en plus du livre de Hansen : J. W. Headlam, *Election by Lot at Athens*, Cambridge University Press (1891), 1933; E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, Cornell University Press, 1972; M. Finley, *Democracy Ancient and Modern*, 1973 (*Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Maspero, 1976); M. Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge University Press, 1983 (*L'Invention de la politique*, Paris, Flammarion, 1985).

les quelque 700 postes de magistrats que comptait l'administration athénienne, 600 environ étaient pourvus par tirage au sort⁵. Les magistratures attribuées par le sort (*klêros*) étaient en général collégiales⁶. Les charges duraient un an. Un citoyen ne pouvait pas exercer plus d'une fois la même magistrature et, même s'il pouvait être nommé à plusieurs magistratures différentes au cours de sa vie, le calendrier de la reddition des comptes (on ne pouvait pas accéder à une nouvelle charge sans avoir rendu des comptes pour la précédente) empêchait de fait qu'un individu fût magistrat deux années de suite. Tous les citoyens âgés de plus de trente ans (c'est-à-dire environ 20 000 personnes au iv^e siècle) et qui n'étaient pas sous le coup d'une peine *çYatimia* (privation des droits civiques) pouvaient accéder à ces magistratures⁷. Ceux dont les noms avaient été tirés au sort étaient soumis à l'épreuve de la *dokimasia* avant de pouvoir entrer en fonction. On examinait dans cette épreuve s'ils présentaient les qualifications légales pour devenir magistrats, on vérifiait qu'ils se conduisaient bien envers leurs parents et s'étaient acquittés de leurs obligations fiscales et militaires. L'épreuve comportait aussi une certaine dimension politique : un individu connu pour

5. Ces chiffres ne prennent pas en compte le Conseil, *boulê*, quoique celui-ci fût en principe une magistrature. Les attributions du Conseil étaient en effet significativement différentes de celles des autres magistrats; il est donc préférable de le considérer séparément (voir *infra*).

6. Le terme *klêros* est un substantif, le verbe correspondant est *klêroun* (tirer au sort). Le fait d'obtenir une charge par tirage au sort est indiqué par le verbe *lankhano*, employé à l'aoriste, et parfois précisé par un déterminatif : *to kuamo lakhein* (avoir obtenu par le sort au moyen de la fève) ou, plus anciennement, *palo lakhein* (avoir obtenu par le sort en tirant dans un casque).

7. Au iv^e siècle, Athènes comptait approximativement 30 000 citoyens majeurs (âgés de plus de vingt ans). Au v^e siècle, le nombre des citoyens majeurs était probablement de 60 000 [cf. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 55, 93, 232, 313 [trad. fr., pp. 81, 122, 270, 357]]. Ces chiffres n'incluent évidemment pas les femmes, les enfants, les métèques ni les esclaves. On s'exagère parfois, aujourd'hui, la petite taille[^] d'Athènes. La cité n'était pas grande, sans doute, en comparaison des Etats modernes, mais elle n'était pas, non plus, un village.

ses sympathies oligarchiques pouvait être rejeté. Mais la *dokimasia* ne visait nullement à éliminer les incompetents et ne constituait le plus souvent qu'une simple formalité⁸.

Le système athénien offrait cependant certaines protections contre des magistrats que le peuple jugeait mauvais ou incompetents. Tout d'abord, les magistrats étaient soumis à la surveillance constante de l'Assemblée et des tribunaux. Non seulement ils devaient rendre des comptes (*euihynai*) à leur sortie de charge, mais pendant la durée de leur mandat n'importe quel citoyen pouvait à tout moment déposer une accusation contre eux et demander leur suspension. Lors des Assemblées principales (*Ekklesiai kyriai*) le vote sur les magistrats constituait même un point obligatoire de l'ordre du jour. Tout citoyen pouvait alors proposer un vote de censure contre un magistrat (qu'il ait été désigné par tirage au sort ou par élection). Si la censure était votée, le magistrat était immédiatement suspendu et son cas déferé aux tribunaux à qui il incombait alors soit de l'acquitter (auquel cas il recouvrait ses fonctions), soit de le condamner⁹.

Comme ces dispositions étaient connues de tous, chaque citoyen savait par avance que, s'il devenait magistrat, il aurait à rendre des comptes, qu'il serait constamment affronté à la possibilité d'une censure et qu'il aurait à subir des sanctions si ces épreuves tournaient à son désavantage. Or - le fait mérite une attention toute particulière -, seuls les noms de ceux qui le souhaitaient étaient introduits dans les machines à tirer au sort, les *kiêroteria*. On ne tirait pas au sort parmi l'ensemble des citoyens de plus de trente ans, mais seulement parmi ceux qui s'étaient présentés eux-mêmes comme « candidats » au tirage au sort¹⁰. Lorsque la

8. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 218-220, 239. [Trad. fr., pp. 255-257, 278.]

9. L'Assemblée se réunissait dix fois dans l'année en *ekklèsia kyria* (une fois par prytanie) sur un total d'une quarantaine de séances par an.

10. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 97, 230-231, 239 [trad. fr., pp. 127, 269-270, 278]. On notera qu'il existait même un verbe (*klêrousthai*) pour désigner le fait de « se présenter » au tirage au sort; cf. Aristote, *Constitution d'Athènes*, IV, 3; VII, 4; XXVII, 4.

sélection des magistrats par le sort est ainsi replacée dans le contexte institutionnel qui l'environnait, elle apparaît beaucoup moins simpliste et rudimentaire qu'on ne l'imagine aujourd'hui. La combinaison du volontariat et de l'anticipation des risques encourus devait en effet entraîner une sélection spontanée des magistrats potentiels. Ceux qui ne se sentaient pas aptes à s'acquitter d'une charge avec succès pouvaient parfaitement éviter d'être sélectionnés, ils avaient même de fortes incitations à le faire. L'ensemble du dispositif avait ainsi pour effet de donner une chance d'accéder aux magistratures à n'importe quel citoyen *se jugeant* capable de les exercer. Celui qui décidait de tenter ainsi sa chance s'exposait au jugement presque constant des autres, mais ce jugement n'intervenait qu'*à posteriori*, après que le « candidat » avait commencé d'exercer sa charge. L'accès aux charges n'était déterminé, en plus du hasard, que par l'estimation que chaque volontaire faisait de lui-même et de ses capacités. Dans le cas des magistratures électives, en revanche, c'était le jugement des autres qui ouvrait l'accès aux fonctions publiques et celui-ci s'exerçait donc, non pas seulement *a posteriori* comme pour les magistratures attribuées par le sort, mais aussi *a priori*, c'est-à-dire avant que les candidats n'aient eu la possibilité de faire leurs preuves en tant que magistrats (du moins pour les candidats qui n'étaient pas en poste précédemment).

Au demeurant, les charges électives étaient soumises au contrôle constant de l'Assemblée, tout comme les magistratures tirées au sort. Tout citoyen âgé de trente ans ou plus pouvait se porter candidat à un poste électif. Plusieurs différences séparaient cependant les magistratures électives des fonctions attribuées par le sort. Tout d'abord, quoique les charges électives fussent annuelles comme les autres, on pouvait être réélu au même poste plusieurs années de suite et sans limite de temps. Au v^e siècle, Périclès fut réélu général pendant plus de vingt ans de suite (probablement vingt-deux fois). Le plus célèbre des généraux du iv^e siècle, Phocion, détint son poste pendant quarante-cinq ans. En outre, les Athéniens réservaient la désignation par élection à des

magistratures pour lesquelles la compétence était jugée absolument vitale : les généraux (*stratègoi*) et les hauts fonctionnaires militaires dès le v^e siècle et, d'autre part, les principales magistratures financières créées ou réformées au iv^e siècle (en particulier le trésorier de la Caisse militaire, les administrateurs de la Caisse théorique et le contrôleur des Finances)¹¹. Les postes électifs étaient aussi les plus importants : la conduite de la guerre et celle des finances déterminaient plus que toute autre fonction le destin de la cité (au v^e siècle, Athènes était même le plus souvent en guerre, la paix n'étant qu'une exception). C'était, enfin, dans les fonctions électives, beaucoup plus que parmi les magistrats tirés au sort, que se rencontraient les personnalités éminentes. Au v^e siècle, les hommes politiques les plus influents étaient élus généraux (comme Thémistocle, Aristide, Cimon ou Périclès). Le vocabulaire mentionnait côte à côte les orateurs et les généraux (*rhètores kai stratègoi*). Quoique la qualité d'orateur ne fût pas une charge publique, les orateurs étaient ceux dont la voix comptait le plus au sein de l'Assemblée. Le rapprochement entre orateurs et généraux suggère donc que les uns et les autres étaient à certains égards considérés comme appartenant à un même groupe, que l'on pourrait aujourd'hui appeler les « leaders » politiques. Au iv^e siècle, l'association entre orateurs et généraux devint moins étroite et la catégorie des orateurs fut alors plutôt rapprochée de celle des magistrats financiers, eux aussi élus. Un changement social s'opéra aussi à l'époque de la guerre du Péloponnèse : alors que les généraux et les hommes politiques influents du v^e siècle appartenaient aux anciennes familles de l'aristocratie foncière (Cimon, par exemple, était issu de l'illustre famille des Lakiades, Périclès était apparenté au clan des Alcéméonides), les leaders politiques du iv^e siècle se recrutaient plutôt parmi les familles riches et

11. La Caisse théorique avait originellement pour fonction d'allouer aux citoyens des indemnités leur permettant d'acheter leur billet d'entrée au théâtre lors des fêtes publiques. Au cours du iv^e siècle, ses attributions s'étendirent graduellement au financement des travaux publics et de la marine.

bien considérées, mais à la fortune récente et plutôt fondée sur l'activité artisanale et les ateliers ¹². Pendant toute l'histoire de la démocratie athénienne, il y eut ainsi une certaine corrélation entre l'exercice de fonctions électives et l'appartenance aux élites politiques et sociales.

Les magistrats en général, qu'ils fussent élus ou tirés au sort, n'exerçaient pas un pouvoir politique majeur; ils étaient avant tout des administrateurs et des exécutants ¹³. Ils instruisaient les dossiers (*probouleuein*, *anakrinein*), convoquaient et présidaient les instances qui décidaient, puis mettaient leurs décisions à exécution (*prostattein*, *epitattein*). Mais ils ne détenaient pas ce qui était considéré comme le pouvoir suprême (*to kyrion einai*) : ils n'opéraient pas les choix politiques décisifs. Ce pouvoir était dévolu à l'Assemblée et aux tribunaux. Le contraste avec les représentants modernes est, à cet égard, flagrant. En outre, même si les magistrats, en qualité de présidents, fixaient l'ordre du jour des instances de décision, ils agissaient à la requête de simples citoyens et soumettaient à la discussion des motions que ceux-ci leur présentaient.

Le pouvoir de faire des propositions, de prendre une initiative n'était le privilège d'aucune institution, il appartenait en principe à n'importe quel citoyen désirant l'exercer. Les Athéniens usaient d'une formule particulière pour désigner la figure de celui qui prenait une initiative politique. Celui qui soumettait un projet de décret à l'Assemblée, intentait une action devant les tribunaux ou proposait une loi devant les nomothètes était appelé *ton Aîhènaion ho boulomenos hois exesiîn* (tout Athénien qui le désire parmi ceux qui en ont le droit), ou plus brièvement *ho boulomenos* (celui qui le désire). 11 faut sans doute traduire, comme le font les dictionnaires, *ho boulomenos* par « le premier venu ». Mais on doit garder à l'esprit que le

12. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 39, 268-274 [trad. fr., pp. 63, 309-315].

13. M. H. Hansen, *The Athenian democracy in the age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 228-229 [trad. fr., pp. 266-268].

terme n'avait aucune connotation péjorative dans la bouche des démocrates. *Ho boulomenos* constituait en réalité une figure essentielle de la démocratie athénienne ¹⁴. Il pouvait en effet être n'importe qui, du moins en principe, mais c'était là précisément ce dont les démocrates se faisaient gloire. « Tu me reproches, répondait ainsi Eschine à un adversaire, de ne pas paraître continuellement à la tribune de l'Assemblée ; crois-tu qu'on ne voie pas que ton reproche est inspiré par des principes totalement étrangers à la démocratie ? Dans les oligarchies, la parole n'est pas à n'importe qui, mais seulement à celui qui a du pouvoir (*en men tais oli-gachiais oukh ho boulomenos, all'ho dynasteuon dèmègo-rei*) ; dans les démocraties, n'importe qui parle, et quand il le souhaite (*en de dèmokratiais ho boulomenos kai otan auto dokei*) ¹⁵. » Sans doute, seule une petite minorité osait prendre la parole au sein de l'Assemblée pour y faire des propositions, la grande majorité des participants se bornait en fait à écouter et à voter ¹⁶. Un processus d'auto-sélection limitait en pratique le nombre de ceux qui prenaient des initiatives. Mais le principe que n'importe qui, s'il le souhaitait, avait une égale possibilité de soumettre une proposition à ses concitoyens et, plus largement, de prendre la parole devant eux (*isègoria*) constituait un des idéaux suprêmes de la démocratie ¹⁷.

Les magistrats, en tout cas, n'avaient pas le monopole de l'initiative politique et leur pouvoir était, de manière générale, étroitement borné. On peut donc observer, comme le fait Hansen, qu'il entraînait une part d'aveuglement volontaire

14. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 266-267 [trad. fr., pp. 306-309].

15. Eschine, *Contre Ctésiphon*, III, 220.

16. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 143-145 [trad. fr., pp. 175-176].

17. La distinction entre l'idéal (on pourrait dire aussi l'idéologie) et la pratique ne fournit ici qu'un outil d'analyse grossier quoique commode. Le processus d'auto-sélection qui limitait en pratique le nombre des orateurs était en effet explicitement reconnu, au moins pour partie, dans l'idéologie du « premier venu » : *ho boulomenos* désignait n'importe qui voulant s'avancer et faire une proposition, non pas tout un chacun.

ou même un sophisme dans les remarques que Xénophon prête à Socrate. Socrate ridiculisait le choix des magistrats par tirage au sort, au motif qu'on ne sélectionne pas ainsi un pilote, un architecte ou un joueur de flûte. C'était refuser de voir que dans une démocratie les magistrats n'étaient justement pas supposés être les pilotes¹⁸. Cette observation, pourtant, ne clôt pas le débat, car les magistratures, au sens étroit, n'étaient pas les seules fonctions attribuées par le sort. La plupart des travaux historiques choisissent de ne discuter les implications de l'usage du sort dans la démocratie athénienne qu'en liaison avec la désignation des magistrats¹⁹. Mais dans la mesure où les magistrats ne détenaient qu'un pouvoir limité, et où les responsabilités des magistratures pourvues par le sort étaient moindres que celles des charges électives, un tel choix fausse en partie la perspective sur la place du tirage au sort. D'autres fonctions, plus importantes que celles des magistrats, n'étaient pas exercées par l'Assemblée elle-même, mais attribuées, elles aussi, par le sort.

Les membres du Conseil, *Boulé*, étaient désignés par le sort pour un an et un citoyen ne pouvait pas être membre du Conseil plus de deux fois dans sa vie. Le Conseil comptait 500 membres qui devaient être âgés de plus de trente ans. Chacune des 139 circonscriptions ou municipalités que comportait l'Attique (les *dèmes*) avait droit à un certain nombre de sièges dans le Conseil (ce nombre était proportionnel à la population du *dème*). Chaque *dème* désignait plus de candidats qu'il n'avait de sièges à pourvoir (il n'est pas certain que le tirage au sort ait été employé à ce premier stade de la sélection); puis on tirait au sort, parmi les candidats d'un même *dème*, le nombre requis de conseillers. Les jours où le Conseil siégeait, les conseillers étaient rémunérés par la cité. Aristote comptait parmi les principes essentiels

18. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 236 [trad. fr., p. 274-275].

19. L'ouvrage de Hansen n'échappe pas à la règle : la principale discussion du rapport entre tirage au sort et démocratie se trouve dans le chapitre consacré aux magistrats (M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 235-237 [trad. fr., pp. 274-275]).

des démocraties la rémunération des activités politiques telles que la participation à l'Assemblée, aux tribunaux et aux magistratures. À Athènes ce principe s'appliquait, entre autres, au Conseil²⁰.

Légalement, le Conseil formait une magistrature (*arkhè*), collégiale comme la plupart des autres. Certains traits lui conféraient cependant une place à part. D'abord, le Conseil seul pouvait mettre en accusation ses propres membres : un conseiller poursuivi était jugé par les tribunaux, mais le Conseil devait préalablement avoir décidé par un vote qu'il devait être traduit devant les tribunaux²¹. Surtout, la *Boulé* constituait la magistrature « la plus haute », (*malista kyria*), comme l'écrivait Aristote, parce qu'elle préparait les décisions de l'Assemblée et les exécutait²². Alors que l'activité des autres magistrats était liée aux tribunaux, le Conseil, lui, était en relation directe avec l'*Ekklesia*. Le Conseil discutait et déterminait les projets mis à l'ordre du jour de l'Assemblée (*probouleumata*). Certains de ces projets formulaient des propositions précises déjà mises en forme, d'autres étaient plus ouverts et appelaient les propositions des

20. Aristote, *Politique*, VI, 2, 1317 b 35-38. Une telle rémunération visait à permettre la participation de ceux que la perspective de perdre des journées de travail aurait autrement tenus éloignés de l'activité politique ou, plus généralement, à attirer les citoyens aux revenus modestes. Au v^e siècle Athènes rémunérait les magistrats, les membres du Conseil et les juges ou jurés (les citoyens siégeant dans les tribunaux); les juges percevaient 3 oboles (soit une demi-drachme) les jours où ils siégeaient. À cette époque la participation à l'Assemblée n'entraînait en revanche aucune indemnité. Au iv^e siècle, la rémunération des magistrats fut probablement supprimée, mais celle des conseillers et des juges fut maintenue, et on introduisit une indemnité (également de 3 oboles) pour la participation à l'Assemblée (cf. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 240-242; Trad. fr., pp. 280-282). On notera, à titre de comparaison, qu'à la fin du v^e siècle, le salaire moyen d'une journée de travail s'élevait à un drachme. L'indemnité de participation aux tribunaux, puis à l'Assemblée équivalait donc à la moitié d'une journée de travail (cf. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 150, 188-189 [trad. fr., pp. 181-182, 223-225]).

21. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 258 [trad. fr., p. 299].

22. Aristote, *Politique*, VI, 8, 1322 b 12-17.

membres de l'Assemblée sur un problème donné. Il semble qu'environ la moitié des décrets votés par l'Assemblée aient été en fait des ratifications de mesures précises proposées par le Conseil, l'autre moitié émanant de propositions faites directement dans l'Assemblée²³. Le Conseil avait, en outre, des responsabilités capitales en matière de relations extérieures : il recevait tous les ambassadeurs et décidait de les introduire devant l'Assemblée ou pas; il négociait d'abord avec eux avant de soumettre au peuple le résultat de ces pourparlers sous forme de *probouleuma*. Le Conseil exerçait également d'importantes fonctions militaires, il avait en particulier la charge de la marine et de l'administration maritime. Il supervisait enfin l'administration publique tout entière et, au premier chef, les finances; il exerçait à ce titre un certain contrôle sur les autres magistrats. La *Boulé*, désignée par tirage au sort, occupait donc une position tout à fait centrale dans le gouvernement d'Athènes. Son rôle n'était peut-être pas comparable à celui du pilote, mais il n'était pas, non plus, subordonné.

Pour mesurer pleinement l'importance du tirage au sort dans la démocratie athénienne, il faut toutefois prendre en considération une autre institution encore : les héliastes. Chaque année un corps de six mille personnes était tiré au sort parmi les citoyens de plus de trente ans *qui se portaient volontaires*. Une fois leur nom tiré au sort, ces citoyens prêtaient le serment héliastique par lequel ils s'engageaient à voter dans le respect des lois et des décrets de l'Assemblée et du Conseil, à se déterminer d'après leur propre sens du juste dans les cas non couverts par la loi et à écouter impartialement la défense comme l'accusation²⁴. À partir de ce moment, ces citoyens formaient pour une année le corps des héliastes. Leur âge plus élevé que celui des citoyens participant à l'Assemblée - et donc leur expérience et leur sagesse réputées supérieures - comme le fait qu'ils prêtaient un ser-

23. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 138-140 [trad. fr., pp. 169-171].

24. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 182 [trad. fr., pp. 217-218].

ment solennel leur conféraient un statut particulier²⁵. C'est dans le corps des héliastes qu'étaient recrutés les membres des tribunaux populaires (*dikastèria*) et, au iv^e siècle, les nomothètes.

Chaque jour que les tribunaux étaient en fonction, tous les héliastes qui le souhaitaient pouvaient se présenter le matin à la porte du tribunal, on tirait alors au sort parmi eux le nombre des juges ou jurés (*dikastai*) nécessaire pour ce jour-là. Il faut remarquer, ici encore, le caractère volontaire de la participation. Comme plusieurs tribunaux opéraient en même temps, on déterminait ensuite par un nouveau tirage au sort (du moins au iv^e siècle) dans quel tribunal siégerait chaque juge déjà sélectionné²⁶. Un tribunal pouvait comporter 501, 1001, 1501 dicastes, ou même plus, selon la gravité des affaires qu'il avait à juger²⁷. Les dicastes percevaient une indemnité de 3 oboles par jour (soit approximativement la valeur d'une demi-journée de travail). C'étaient en majorité des citoyens pauvres et âgés qui siégeaient dans les tribunaux²⁸.

Le terme de tribunaux pourrait toutefois induire en erreur sur la nature des fonctions qui étaient ainsi attribuées par le sort. Il faut ici entrer dans quelque détail. Les tribunaux exerçaient en réalité des fonctions politiques décisives. Les litiges privés étaient en effet souvent réglés par arbitrage, les tribunaux n'intervenant que si l'une des parties faisait appel de la décision de l'arbitre. D'autre part, nombre d'affaires criminelles étaient aussi traitées en dehors des tribunaux populaires (c'était l'Aréopage, par exemple, qui jugeait les cas d'homicide). Les procès poli-

25. Il fallait simplement être majeur, c'est-à-dire probablement âgé de vingt ans, pour participer à l'Assemblée.

26. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 181-183 [trad. fr., pp. 216-218].

27. On peut noter, à titre de comparaison, qu'environ six mille personnes participaient, en moyenne, à l'Assemblée. Cf. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 130-132 [trad. fr., pp. 159-162].

28. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 183-186 [trad. fr., pp. 219-221].

tiques représentaient donc en fait la part plus importante de l'activité des tribunaux populaires. Ces procès n'avaient rien d'exceptionnel, ils constituaient un élément de régulation central dans le fonctionnement ordinaire des institutions.

C'était le cas, tout d'abord, de l'action criminelle en illégalité (*graphe para nomôn*). Tout citoyen pouvait intenter une action en illégalité contre une proposition (de loi ou de décret) soumise à l'Assemblée³⁰. L'accusation était nominale : elle était portée contre la personne qui avait fait la proposition incriminée. L'initiative seule était passible de poursuite, un citoyen ne pouvait pas être poursuivi pour un vote qu'il avait émis (cela souligne, une fois encore, le statut particulier que revêtait l'initiative dans la démocratie athénienne). Il faut remarquer, surtout, que l'action en illégalité pouvait être déclenchée même si la proposition avait déjà été adoptée par l'Assemblée, fût-ce à l'unanimité. Lorsqu'un décret ou une loi déjà votés par l'Assemblée étaient attaqués en illégalité, ils étaient immédiatement suspendus jusqu'à ce que les tribunaux rendissent leur verdict. L'action en illégalité aboutissait donc à soumettre les décisions de l'Assemblée au contrôle des tribunaux : toute mesure votée par l'*Ekklesia* pouvait être réexaminée par les tribunaux, et éventuellement rejetée, si quelqu'un en faisait la demande. En outre, l'action en illégalité pouvait être intentée non seulement pour vice de forme (si, par exemple, celui qui avait fait la proposition était sous le coup d'une peine d'*atimia*), mais aussi pour des raisons de fond (si la loi ou le décret attaqués entraient en conflit avec des lois existantes). Au iv^e siècle, les raisons de fond

29. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 178-180 [trad. fr., pp. 213-215].

30. En fait c'est seulement au v^e siècle que l'Assemblée votait à la fois des lois (*nomoi*) et des décrets (*psêphismata*), au iv^e siècle le vote des lois était exclusivement réservé aux nomothètes. Au v^e siècle, la *graphe para nomôn* pouvait donc viser soit des lois, soit des décrets, alors qu'au iv^e siècle elle ne s'appliquait qu'aux décrets, une autre procédure quelque peu différente servant à attaquer des lois : la *graphe nomon mē epitēdeion theinai*.

s'étendirent jusqu'à inclure le conflit avec les principes démocratiques fondamentaux sous-jacents aux lois. On put alors attaquer des propositions au seul motif qu'elles étaient nuisibles aux intérêts du peuple. À ce point, la *graphe para nomôn* conférait aux tribunaux un pur et simple contrôle politique sur les actes de l'Assemblée³¹. Il semble que l'action en illégalité ait été d'usage fréquent : les sources donnent à penser que des tribunaux en jugeaient en moyenne une par mois³².

Lorsqu'une proposition déjà soumise à l'Assemblée était ainsi réexaminée par les tribunaux au cours d'un procès en illégalité, le second examen présentait des caractères spécifiques qui le différenciaient du premier et expliquaient son autorité supérieure. Outre le fait que les dicastes étaient moins nombreux que les membres de l'Assemblée, plus âgés qu'eux, et qu'ils avaient prêté un serment, la procédure des tribunaux était différente de celle de l'Assemblée. Une journée entière était consacrée à l'examen d'une décision attaquée en illégalité, alors qu'en une séance (d'une demi-journée), l'*Ekklesia* prenait en général de multiples décisions. Devant les tribunaux la procédure était nécessairement contradictoire, celui qui avait proposé la mesure incriminée devait la défendre et le plaignant l'attaquer. De surcroît, les deux parties avaient eu le temps de préparer leur dossier. L'Assemblée en revanche pouvait prendre une décision sans débats et soudainement, si personne ne soulevait d'objections contre une proposition. Enfin, le vote dans l'Assemblée se faisait à main levée, sauf dans certains cas exceptionnels, et le résultat était estimé globalement; on ne procédait pas à un décompte précis des votes (le nombre des participants, six mille en moyenne, eût rendu un tel décompte extrêmement long). Dans les tribunaux, au contraire, le scrutin était toujours secret (les pressions et la corruption y étaient donc plus

31. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 205-208 [trad. fr., pp. 241-244].

32. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demos-thenes*, op. cit., pp. 153, 209 [trad. Fr., pp. 185, 245].

difficiles) et on comptait exactement les voix³³. Ainsi, même lorsqu'ils exerçaient un rôle proprement politique, les tribunaux constituaient un organe substantiellement différent de l'Assemblée par leur taille, leur composition et leur mode de fonctionnement.

Au terme d'un procès en illégalité, si les dicastes rendaient un verdict favorable à l'accusation, la décision de l'Assemblée était annulée et son initiateur frappé d'une amende. Dans certains cas, celle-ci était minime, mais elle pouvait aussi atteindre un montant très élevé, au point de rendre quelqu'un débiteur de la cité pour le restant de ses jours, le privant ainsi de ses droits civiques (*atimia*). La possibilité de cette sanction avait une conséquence capitale : d'un côté, on l'a vu, n'importe qui (*ho boulomenos*) pouvait faire une proposition devant l'Assemblée, mais chacun savait qu'il s'exposait, ce faisant, à des risques considérables. Symétriquement, le système visait aussi à décourager les accusations lancées à la légère : si un accusateur retirait sa plainte avant que les tribunaux ne se soient prononcés, il était condamné à une amende de 1 000 drachmes et se voyait interdire à tout jamais d'intenter d'autres actions en illégalité. Il semble en outre que, comme dans les autres accusations publiques (*gra-phai*), le plaignant encourait une amende de 1 000 drachmes et une *atimia* partielle si sa plainte obtenait moins d'un cinquième des voix lors du verdict³⁴.

Les tribunaux jugeaient aussi les dénonciations (*eisangeliai*). Celles-ci étaient de plusieurs sortes. Elles pouvaient viser soit des magistrats inculpés de mauvaise gestion, auquel cas elles étaient portées devant le Conseil avant d'être traitées par les tribunaux (*eisangeliai eis tèn boulèn*), soit n'importe quel citoyen (y compris des magistrats) accusé de crimes politiques. Dans le second cas, la plainte était d'abord déposée devant l'Assemblée (*eisangeliai eis to*

33. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 147-148, 154-155, 209-212 [trad. fr., pp. 178-180, 186-187, 245-248].

34. Pour mesurer l'importance d'une amende de 1 000 drachmes, il faut garder à l'esprit que le salaire moyen d'une journée de travail était d'une drachme à la fin du v^e siècle [cf. *supra*].

démon). La notion de crime politique recouvrait en principe trois types d'actes : la trahison, la corruption (accepter de l'argent pour donner de mauvais conseils au peuple athénien) et la tentative de renverser le régime (c'est-à-dire la démocratie). Ces catégories étaient toutefois interprétées de façon assez lâche et elles autorisaient en pratique une grande variété de chefs d'accusation. L'*eisangelia* devant le peuple était principalement utilisée contre les généraux. C'est par cette procédure que furent condamnés à mort les généraux vainqueurs à la bataille navale des Arginuses, au motif qu'ils n'avaient pas recueilli les survivants ni rendu les honneurs aux morts après la victoire. Plusieurs généraux furent l'objet de dénonciation pour avoir perdu une bataille ou mené une campagne infructueuse. La procédure était employée très fréquemment : il semble qu'un général sur cinq ait dû affronter une *eisangelia* à un moment ou à un autre.

C'étaient enfin les tribunaux qui conduisaient l'examen préalable des magistrats avant leur entrée en fonction (*dokimasia*), ainsi que la reddition des comptes (*euthynai*) à leur sortie de charge.

Les tribunaux populaires, dont les membres étaient tirés au sort, formaient donc une instance proprement politique. Au iv^e siècle, un autre organe également désigné par le sort prit une importance cruciale dans le gouvernement d'Athènes : les nomothètes. Lorsque la démocratie fut restaurée, après les révolutions oligarchiques de 411 et 404, il fut décidé que désormais l'Assemblée ne voterait plus les lois, mais seulement les décrets, et que les décisions législatives seraient réservées aux nomothètes. La distinction entre les lois (*nomoi*) et les décrets (*psèphismata*) fut élaborée de façon précise à ce moment-là, alors que les deux termes étaient utilisés de façon assez indifférenciée au v^e siècle. La loi désigna, à partir de cette date, une norme écrite (au v^e siècle au contraire, le terme de *nomos* pouvait aussi s'appliquer à une coutume), de validité supérieure aux décrets et applicable également à tous les Athéniens (alors que les décrets pouvaient ne viser qu'un individu). Ces trois caractères furent explicitement codifiés dans une loi définis-

sant les lois, adoptée en 403-402³⁵. D'autres sources montrent que la loi fut alors définie aussi par un quatrième caractère : *la validité pour une durée indéfinie*, le terme de décret étant réservé à des normes dont la validité était épuisée lorsque les actes qu'elles prescrivaient étaient accomplis³⁶. En 403-402, les lois existantes furent codifiées, et à partir de ce moment tout changement dans le code des lois dut être décidé par les nomothètes.

Au iv^e siècle, l'activité législative prenait donc les formes suivantes. Au début de chaque année, le code des lois existantes était soumis à l'approbation de l'Assemblée. Si une loi en vigueur était rejetée par l'Assemblée, n'importe qui pouvait en proposer une nouvelle pour prendre sa place. L'Assemblée désignait alors cinq citoyens chargés de défendre la loi existante et les deux parties plaidaient leur cause devant les nomothètes. D'autre part, à tout moment de l'année, un citoyen pouvait proposer d'abolir une loi et de la remplacer par une autre; s'il obtenait l'approbation de l'Assemblée, la procédure était ensuite la même que dans le premier cas. Enfin, six magistrats (les thesmothètes) contrôlaient constamment le code des lois. S'ils trouvaient une loi invalide ou si deux lois leur paraissaient contradictoires, ils soumettaient le cas à l'Assemblée. La procédure de révision devant les nomothètes s'enclenchait alors, si l'*Ekklesia* en décidait ainsi. L'activité législative prenait donc toujours la forme d'une révision et l'Assemblée en conservait l'initiative, mais la décision finale était prise, après une procédure

35. La citation la plus complète de cette loi définissant les lois se trouve dans le discours d'Andocide *Sur les mystères* (§ 87) : « Loi : les magistrats ne doivent en aucun cas utiliser la loi non écrite. Aucun décret voté par le Conseil ou par le peuple ne peut avoir de force supérieure à celle d'une loi. Aucune loi s'appliquant seulement à un individu unique ne peut être adoptée. La même loi doit s'appliquer à tous les Athéniens, à moins qu'il n'en ait été décidé autrement [par l'Assemblée] avec un quorum de 6 000 votants, et par scrutin secret » (citation in M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosihenes*, op. cit., p. 170 [trad. fr., p. 204]).

36. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosihenes*, op. cit., p. 171 [trad. fr., p. 205].

contradictoire, par les nomothètes. Lorsque l'Assemblée décidait qu'il y avait matière à révision, elle décidait l'établissement d'un comité de nomothètes dont elle fixait le nombre en fonction de l'importance de la loi à considérer (ce nombre était au moins de 501, souvent de 1 001, 1 501 ou même plus). Le matin du jour fixé pour la révision, le nombre requis de nomothètes était tiré au sort parmi les héliastes. Il semble que, comme dans le cas des tribunaux, on ait tiré au sort parmi les héliastes qui se présentaient. Ainsi, au iv^e siècle, les décisions législatives elles-mêmes étaient confiées à un organe distinct de l'Assemblée et désigné par le sort.

Lorsqu'on distingue aujourd'hui la démocratie représentative de la démocratie directe, on imagine le plus souvent que dans la seconde tous les pouvoirs politiques importants étaient exercés par le peuple assemblé. Un examen un peu détaillé du système institutionnel athénien montre que cette image est fautive. En dehors même des magistrats, le Conseil, les tribunaux et les nomothètes, trois organes distincts de l'Assemblée du peuple, jouaient un rôle politique de premier plan. Les tribunaux populaires et le Conseil doivent en particulier attirer l'attention. L'une et l'autre institution ont en effet joué un rôle essentiel pendant toute l'histoire de la démocratie athénienne. Certains pouvoirs politiques des tribunaux entraient même clairement dans la catégorie de ce qui était considéré comme pouvoir suprême (*kyrion*), en particulier leur faculté de renverser les décisions de l'Assemblée.

Dans sa définition de la citoyenneté, Aristote mettait d'ailleurs sur le même plan la participation à l'Assemblée et la participation aux tribunaux. Il faisait valoir que les membres des tribunaux comme ceux de l'Assemblée étaient « par excellence détenteurs du pouvoir suprême » (*kyriotatoi*)³⁷.

37. Aristote, *Politique*, III, 1, 1275 a 28. Cette assertion s'insère en fait dans un raisonnement un peu plus complexe. Le concept de citoyen proposé dans la *Politique* s'applique en principe à tous les régimes, mais Aristote ajoute que le citoyen tel qu'il le définit « existe surtout en démocratie » (*Politique*, III, 1275 b 5-6). Le citoyen est défini par « la participation au pouvoir de juger et au pouvoir de commander (*metekhein kri-*

En même temps cependant, les tribunaux constituaient, comme on Ta vu, un organe nettement différent de l'Assemblée. Mieux encore, dans l'ordre des croyances et des représentations, l'*Ekklesia* était considérée comme le *demos*, mais non pas les tribunaux. Ceux-ci agissaient sans doute au nom de la cité (en particulier dans leur rôle politique), et donc au nom du peuple athénien (*ho demos ton Athēnaiōn*), puisque la cité était une démocratie. Mais ils n'étaient pas perçus comme le peuple lui-même. Dans aucune source, semble-t-il, le terme de *demos* ne désigne les tribunaux. Lorsque le mot est appliqué à un organe du gouvernement, il renvoie toujours exclusivement à l'Assemblée³⁸.

Le Conseil de son côté, quoique agissant au nom de la cité et du peuple des Athéniens, n'était pas, lui non plus, identifié au *demos*. On distinguait les décrets pris par le Conseil (*boules psēphismata*; le Conseil disposait en effet de certains pouvoirs autonomes limités), des décrets votés par l'Assemblée, ceux-ci seuls étaient appelés des décrets du peuple (*dēmou psēphismata*). De plus, lorsque l'Assemblée ne faisait que ratifier une proposition précise présentée par le Conseil, la décision était introduite par la formule : « Il a été décidé par le Conseil et par le peuple... » (*edoxē té boulē kai tō demos*). En revanche, lorsque la décision prise résultait d'une proposition faite au sein de l'Assemblée, le Conseil

seos kai arkhēs) » {Politique, III, 1, 1275 a 23}. Le pouvoir de commander, dit Aristote, appartient aux magistratures proprement dites qui ne peuvent être détenues que pour un temps, mais aussi à des fonctions qui peuvent être exercées sans limite de temps, celles de membre de l'Assemblée (*ekklesiastēs*) et de membre des tribunaux (*dikastēs*). Il serait en effet « ridicule, poursuit-il, de ne pas reconnaître le pouvoir de commander à ceux qui détiennent par excellence le pouvoir suprême » (*geloion tous kyriotatous aposterein arkhēs*) {Politique, III, 1, 1275 a 28-29}. Aristote semble donc au départ ranger dans la même catégorie le pouvoir des magistrats proprement dits, celui de l'Assemblée et celui des tribunaux (ce qui était contesté par les démocrates radicaux), mais il réserve ensuite le qualificatif de *kyriotatos* aux membres de l'Assemblée et à ceux des tribunaux.

38. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 154-155 [trad. fr., pp. 186-187].

ayant simplement mis un objet à l'ordre du jour par un *probouleuma* ouvert, la décision de l'Assemblée commençait par les mots suivants : « Il a été décidé par le peuple... » (*edoxē tō demos*)³⁹. Dans la démocratie athénienne, le peuple n'exerçait donc pas lui-même tous les pouvoirs, certains pouvoirs importants et même une part du pouvoir suprême étaient confiés à des instances autres que le *demos* et perçues comme telles.

Mais que signifie alors le terme de démocratie directe? Si l'on tient à dire que des institutions comme le Conseil ou les tribunaux étaient des organes de gouvernement « direct », il faut admettre que ce caractère « direct » tenait à leur mode de recrutement, le tirage au sort, non pas à ce qu'ils étaient identiques ou identifiés au peuple.

Certains historiens ont cru, pendant un temps, qu'à Athènes le tirage au sort avait une origine et une signification religieuses. Cette interprétation a d'abord été proposée par Fustel de Coulanges puis reprise ensuite, avec quelques nuances, par Glotz⁴⁰. Pour Fustel de Coulanges, la désignation par le sort était un héritage de l'âge archaïque et du caractère sacerdotal que revêtaient alors les magistratures. La royauté sacerdotale de l'âge archaïque se transmettait par hérédité. Lorsque la royauté archaïque disparut, écrivait Fustel, on chercha, « pour suppléer à la naissance, un mode d'élection que les dieux n'eussent pas à désavouer. Les Athéniens, comme beaucoup de peuples grecs, n'en virent pas de meilleur que le tirage au sort. Mais il importe de ne pas se faire une idée fautive de ce procédé dont on a fait un sujet d'accusation contre la démocratie athénienne ». Pour les

39. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 255-256, 139 [trad. fr., pp. 296-297, 169-170].

40. N. D. Fustel de Coulanges, *La Cité antique* [1864], Livre III, ch. 10, Paris, Flammarion, 1984, pp. 210-213. Voir aussi N. D. Fustel de Coulanges, « Recherches sur le tirage au sort appliqué à la nomination des archontes athéniens », *Nouvelle Revue historique de droit français et étranger*, 1878, 2, pp. 613 sqq. G. Glotz, « Sortition », C. Daremberg, E. Saglio, E. Pottier, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, vol. IV, Paris, 1907, pp. 1401-1417; G. Glotz, *La Cité grecque* [1928], II, 5, Paris, Albin Michel, 1988, pp. 219-224.

anciens, poursuivait-il, « le sort n'était pas le hasard ; le sort était la révélation de la volonté divine⁴¹ ».

Pour Fustel comme pour Glotz, l'interprétation religieuse du tirage au sort offrait une solution à ce qui leur semblait la principale énigme de cette procédure : son caractère bizarre, voire absurde, au regard des catégories politiques modernes. Glotz écrivait ainsi : « Le tirage au sort des magistrats paraît aujourd'hui une telle absurdité, que nous avons peine à concevoir qu'un peuple intelligent ait pu imaginer et maintenir un pareil système⁴². » Fustel et Glotz ne pouvaient concevoir que les Athéniens aient pratiqué le tirage au sort pour des raisons politiques ou, plus précisément, pour des raisons dont la nature politique fût encore apparente pour les modernes. Puisque la désignation des magistrats par le sort leur apparaissait si étrangère à l'univers politique, ils supposaient qu'elle avait dû appartenir à un autre monde, celui de la religion. Ils concluaient que la politique des Athéniens avait dû être différente de celle des modernes, non pas seulement par son contenu ou sa hiérarchie de priorités, mais par son statut ontologique. La politique des Athéniens, estimaient-ils, devait mêler l'au-delà et l'ici-bas⁴³.

L'explication religieuse du tirage au sort athénien s'appuyait évidemment sur l'interprétation de certaines sources. Elle était aussi fondée sur un raisonnement par analogie : plusieurs cultures ont en effet considéré le sort comme un signe envoyé par l'au-delà. La thèse fut néanmoins contes-

41. N. D. Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, op. cit., pp. 212-213.

42. G. Glotz, *La Cité grecque*, op. cit., p. 223.

43. L'idée que les institutions antiques ne pouvaient être comprises qu'en référence à leur origine et à leur dimension religieuses organise en fait *La Cité antique* tout entière. On notera que Fustel poursuivait aussi un objectif explicite de pédagogie politique : en s'attachant « surtout à faire ressortir les différences radicales et essentielles qui distinguent à tout jamais ces peuples anciens des sociétés modernes », il espérait contribuer à décourager l'imitation des anciens, qui constituait à ses yeux une entrave à « la marche des sociétés modernes ». Reprenant la célèbre distinction de Constant, Fustel déclarait : « On s'est fait illusion sur la liberté chez les anciens, et pour cela seul la liberté chez les modernes a été mise en péril. » (*La Cité antique*, Introduction, op. cit., pp. 1-2.)

tée dans un ouvrage pionnier publié en 1891 par Headlam⁴⁴. Elle n'a plus cours aujourd'hui parmi les spécialistes⁴⁵. « Au total, écrit Hansen, il n'y a pas une seule source attestant clairement que le tirage au sort des magistrats ait eu une dimension ou une origine religieuses⁴⁶. »

En revanche, dans d'innombrables sources le tirage au sort est présenté comme caractéristique de la démocratie⁴⁷. Mieux encore, le sort est décrit comme le mode de sélection démocratique par excellence alors que l'élection apparaît plutôt comme oligarchique ou aristocratique. « Je veux dire, écrivait ainsi Aristote, qu'il est considéré comme démocratique que les magistratures soient attribuées par le sort et comme oligarchique qu'elles soient électives, comme démocratique qu'elles ne dépendent pas d'un cens, comme oligarchique qu'elles dépendent d'un cens⁴⁸. » L'idée que le tirage au sort est démocratique et l'élection oligarchique nous paraît, sans doute, bien singulière. Aristote devait en juger autrement, car il la faisait intervenir dans un raisonnement sur l'un des concepts centraux de la *Politique*, celui de constitution mixte ou mêlée (*memigmenè politeia*).

Aristote considérait qu'en combinant des dispositions démocratiques et aristocratiques, on obtenait une constitu-

44. J. W. Headlam, *Election by Lot at Athens*, op. cit., pp. 78-87.

45. Cf. E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, op. cit., pp. 34-36; M. Finley, *Politics in the Ancient World*, op. cit., pp. 94-95.

46. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 51 [trad. fr., p. 76]; pour la discussion détaillée de la thèse de Fustel et Glotz, voir pp. 49-52; trad. fr., pp. 74-77.

47. Cf., entre autres, Hérodote, *Histoires*, III, 80, 27 (discours d'Ota-nès, partisan de la démocratie, dans le débat sur les constitutions); Pseudo-Xénophon, *Constitution d'Athènes*, I, 2-3; Xénophon, *Mémoires*, I, 2, 9; Platon, *République*, VIII, 561 b, 3-5; *Lois*, VI, 757e 1-758 a 2; *Isocrate*, *Aréopagitique*, VII, 21-22; Aristote, *Politique*, IV, 15, 1300 a 32; VI, 2, 1317 b 20-22; Aristote, *Rhétorique*, I, 8.

48. Aristote, *Politique*, IV, 9, 1294 b 7-9. Sur le caractère aristocratique de l'élection, voir aussi Isocrate, *Panathénaique*, XII, 153-154: la constitution ancestrale était meilleure que la constitution actuelle, affirmait en substance Isocrate, parce que les magistrats y étaient désignés par élection (et non par le sort) et qu'elle comportait ainsi un élément aristocratique à côté de ses traits démocratiques.

tion meilleure que les régimes simples. Et le jeu sur le sort, l'élection et le cens permettait, précisément, de combiner la démocratie et l'oligarchie. Aristote indiquait même plusieurs façons de réaliser le mélange. On pouvait décider, par exemple, que les magistratures seraient électives (et non attribuées par le sort), mais que tous, sans aucune barrière de cens, pourraient être électeurs, ou éligibles, ou l'un et l'autre. Une autre forme de mélange pouvait consister à attribuer les charges par le sort, mais seulement au sein d'une classe de citoyens délimitée par un cens. On pouvait encore attribuer certaines charges par élection et d'autres par tirage au sort⁴⁹. Ces différentes combinaisons produisaient, selon le philosophe, des régimes oligarchiques à certains égards, et démocratiques à d'autres égards. Pour Aristote, l'élection n'était donc pas incompatible avec la démocratie, mais, prise en elle-même, elle constituait un procédé de type oligarchique ou aristocratique alors que le tirage au sort était, lui, intrinsèquement démocratique.

Pour comprendre le lien que les Athéniens établissaient entre le tirage au sort et la démocratie, il faut tout d'abord faire intervenir un principe capital de la culture démocratique grecque : le principe de la rotation des charges. Les démocrates n'admettaient pas seulement l'existence d'une distinction des rôles entre gouvernés et gouvernants, ils reconnaissaient aussi que, le plus souvent, les deux fonctions ne pouvaient pas être exercées au même moment par les mêmes individus. Le principe cardinal de la démocratie n'était pas que le peuple devait être à la fois gouverné et gouvernant, mais que tout citoyen devait pouvoir occuper tour à tour l'une et l'autre position. Aristote définissait ainsi l'une des deux formes que pouvait prendre la liberté, « principe de base de la constitution démocratique » : « l'une des formes de la liberté (*eleuthéria*), écrivait-il, c'est de commander et d'obéir tour à tour (*en merei arkhestai kai arkhein*) »⁵⁰. La

49. Aristote, *Politique*, IV, 9 1294 b 11-14; IV, 15, 1300 a 8 - 1300 b 5.

50. Aristote, *Politique*, VI, 2, 1317 a 40 - 1317 b 2. La même idée était aussi exprimée par Euripide qui faisait dire à Thésée que le fait de gouverner tour à tour était une caractéristique fondamentale de la démo-

liberté démocratique ne consistait donc pas à n'obéir qu'à soi-même, mais à obéir aujourd'hui à un autre dont on prendrait demain la place.

L'alternance du commandement et de l'obéissance formait même, selon Aristote, la vertu ou l'excellence du citoyen⁵¹. « Il semble, écrivait Aristote, que l'excellence d'un bon citoyen soit d'être capable de bien commander et de bien obéir (*to dynastai kai arkhein kai arkhestai kalos*)⁵². » Et cette double capacité, essentielle au citoyen, s'apprenait dans l'alternance des rôles : « On dit, et ajuste titre, qu'on ne peut pas bien commander si l'on n'a pas bien obéi (*ouch estin eu arxai mè arkthenta*)⁵³. » La formule citée par Aristote

cratie athénienne (*Supplantes*, v. 406-408). Pour Aristote, l'autre forme de la liberté démocratique ne concernait pas la participation au pouvoir politique, c'était « le fait de vivre comme on veut » (*to zèn ôs bouletai tis*) (*Politique*, VI, 2, 1317 b 11-12). Le fait que la liberté entendue comme faculté de vivre à son gré constituait un des idéaux démocratiques est aussi attesté chez Thucydide à la fois dans la célèbre oraison funèbre qu'il met dans la bouche de Périclès (*Guerre du Péloponnèse*, II, 37) et dans les propos qu'il prête à Nicias (*ibid.*, VII, 69). Ce n'est pas ici le lieu de discuter la distinction de Benjamin Constant entre la liberté des anciens et celle des modernes, ni d'entrer dans les multiples débats, éru-dits ou idéologiques, auxquels a donné lieu l'oraison funèbre prononcée par Périclès.

51. La conception aristotélicienne du citoyen s'appliquait en particulier, Aristote le reconnaissait lui-même, au citoyen des démocraties (*cf. supra*, p. 39).

52. Aristote, *Politique*, III, 4, 1277 a 27.

53. Aristote, *Politique*, III, 4 1277 b 12-13. Aristote revient plusieurs fois sur la même idée dans la *Politique*. Dans un autre passage, il explique que l'alternance du commandement et de l'obéissance et l'occupation tour à tour de l'un et l'autre rôle est une solution juste (sinon la meilleure absolument), lorsque tous les citoyens sont égaux ou considérés comme tels (ce qui est le cas dans les démocraties) [*Politique*, II, 2, 1261 a 31 - b 7]. Au livre VII, alors qu'il traite de la constitution la meilleure absolument, il écrit : « Puisque toute communauté politique est constituée de gouvernants et de gouvernés, il faut examiner si les gouvernants et les gouvernés doivent changer ou demeurer les mêmes à vie. (...) Certes, si certains différaient des autres autant que nous pensons que les dieux et les héros diffèrent des hommes, en possédant une grande supériorité, perceptible d'abord dans leur corps et ensuite dans leur âme, de sorte que la supériorité des gouvernants sur les gouvernés soit incontestable et manifeste, il est

était proverbiale. On en attribuait la paternité à Solon, ce qui constitue un indice de son importance dans la culture politique athénienne. L'expression « bien commander » doit s'entendre ici en un sens fondamental. Elle signifie : exercer l'activité du commandement conformément à son essence et à sa perfection. Or il est justifié, en général, de confier une tâche à celui qui sait s'en acquitter à la perfection. La rotation des charges fondait ainsi la légitimité du commandement. Ce qui conférait des titres à commander, c'était le fait d'avoir occupé l'autre position.

Comme cela a souvent été noté, la rotation reflétait une conception de la vie selon laquelle l'activité politique et la participation au gouvernement constituaient une des formes les plus hautes de l'excellence humaine. Mais l'alternance du commandement et de l'obéissance était aussi un mécanisme producteur de bon gouvernement. Elle visait à engendrer des décisions politiques conformes à un certain type de justice, la justice démocratique. Dans la mesure où ceux qui commandaient un jour avaient obéi auparavant, ils avaient la possibilité de prendre en compte, dans leurs décisions, le point de vue de ceux à qui ces décisions s'imposaient. Ils pouvaient se représenter comment leurs commandements allaient affecter

évident qu'alors il serait meilleur que ce soient les mêmes qui, une fois pour toutes, gouvernent et soient gouvernés. Mais puisqu'il n'est pas facile de rencontrer une telle situation et qu'il n'en est pas ici comme chez les habitants de l'Inde, où au dire de Scylax, les rois diffèrent à ce point-là de leurs sujets, il est manifeste que, pour de nombreuses raisons, il est nécessaire que tous partagent de la même manière, à tour de rôle, les statuts de gouvernants et de gouvernés (*anankaion pantas homoiros koinonein tou kata meros arkhein kai arkheisthai*) » (*Politique*, VII, 14, 1332 b 12 -27). Mais dans le cadre de la constitution la meilleure absolument, Aristote s'efforce de concilier le principe de la rotation et l'exigence que les différences de fonction soient fondées sur la nature. Une qualité se prête à cette conciliation : l'âge. Les mêmes individus doivent être gouvernés lorsque la nature les dispose le plus à ce rôle, c'est-à-dire lorsqu'ils sont jeunes, et gouvernants lorsqu'elle les y rend plus aptes, quand ils sont plus âgés. Aristote ajoute que cette alternance fondée sur l'âge satisfait le principe que « celui qui est destiné à bien gouverner doit d'abord avoir été bien gouverné » (*Politique*, VII, 14, 1333 a 3-4). Ainsi, même lorsque Aristote propose un régime selon ses vœux, il demeure attaché au principe que le commandement s'apprend dans l'obéissance.

les gouvernés, parce qu'ils savaient, pour l'avoir expérimenté eux-mêmes, ce que c'est que d'être gouverné et d'avoir à obéir. Mieux encore, les gouvernants avaient une incitation à tenir compte du point de vue des gouvernés : celui qui commandait un jour était dissuadé de tyranniser ses subordonnés, parce qu'il savait qu'il devrait, un autre jour, leur obéir. La rotation n'était sans doute qu'une procédure, elle ne prescrivait donc pas le contenu des décisions ou des commandements justes. Mais par sa simple existence, la procédure engendrait un effet de justice, car elle créait une situation où il était à la fois possible et prudent, pour les gouvernants, d'envisager le point de vue des gouvernés lorsqu'ils prenaient une décision.

Dans le schéma théorique proposé vingt siècles plus tard par Rousseau, la justice devait être assurée par la généralité de la loi : chaque citoyen, votant sur des lois générales qui s'appliqueraient à lui comme aux autres, serait conduit à vouloir pour autrui ce qu'il voulait pour lui-même. Dans la procédure de la rotation, un effet de justice analogue était produit par le canal de la temporalité : les gouvernants étaient amenés à décider en se mettant aussi à la place des gouvernés, car c'était une place qu'ils avaient connue et connaîtraient encore. Les démocrates athéniens ne se contentaient pas de prêcher la justice et d'exhorter les gouvernants à se mettre en esprit à la place des gouvernés, ils leur donnaient les moyens et les motifs de le faire.

La rotation revêtait une telle importance aux yeux des démocrates, que le régime démocratique en faisait une norme légale. Les relations de commandement n'étaient pas seulement réversibles, elles étaient obligatoirement renversées. C'était là l'objectif des différentes interdictions mentionnées plus haut (interdiction d'exercer plus d'une fois la même magistrature attribuée par le sort, d'être conseiller plus de deux fois dans sa vie, etc.). Du fait de ces interdictions, il fallait chaque année trouver plusieurs centaines d'individus nouveaux pour remplir les fonctions de magistrat et de conseiller. On a calculé que parmi les citoyens âgés de plus de trente ans, un sur deux devait être membre de la

Boulé au moins une fois dans sa vie. Il y avait d'ailleurs aussi une rotation de fait (et non de droit) dans la participation à l'Assemblée et aux tribunaux. L'*Ekklesia* ne réunissait jamais qu'une fraction des citoyens (6 000 en moyenne, il faut le rappeler, sur un total de 30 000 citoyens majeurs au iv^e siècle), mais ce n'étaient probablement pas toujours les mêmes citoyens qui y participaient. L'Assemblée était identifiée au peuple, non pas parce que tous les citoyens y prenaient part, mais parce que tous pouvaient y aller et que l'assistance se renouvelait. Dans le cas des tribunaux, il existe des preuves archéologiques certaines que les dicastes se renouvelaient beaucoup⁵⁴.

La démocratie athénienne était donc largement organisée, dans la réalité comme dans l'idéal, selon le principe de la rotation. Or la norme capitale de la rotation faisait du sort une solution rationnelle : puisqu'un nombre considérable d'individus devaient être appelés, un jour ou l'autre, à exercer des charges, on pouvait laisser au hasard l'ordre dans lequel ils y accéderaient. En outre, le nombre des citoyens étant relativement faible par rapport au nombre de postes à pourvoir, l'impératif de la rotation conduisait à préférer le tirage au sort à l'élection. L'élection en effet aurait encore réduit le nombre des magistrats possibles en le limitant aux individus qui étaient populaires auprès de leurs concitoyens. Les Athéniens, pourrait-on dire, ne pouvaient pas se permettre de réserver les postes de magistrats et de conseillers aux seuls citoyens que les autres jugeaient assez compétents ou talentueux pour les élire : une telle restriction aurait entravé la rotation.

Mais il faut aller plus loin encore : il y avait un conflit potentiel entre le principe électif et la rotation. Le principe électif veut en effet que les citoyens soient libres de choisir ceux à qui sont confiées les charges. La liberté d'élire, cependant, est aussi la liberté de réélire. Les citoyens peuvent souhaiter que le même individu occupe, année après année, la même fonction. Il faut même présumer que si une persona-

54. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 313 [trad. fr., p. 357].

lité a pu une fois attirer les suffrages des autres, le même phénomène a de grandes chances de se reproduire. Si donc on veut absolument garantir la rotation dans un système électif, il faut limiter la liberté de choix des électeurs en décidant que certains citoyens ne peuvent pas être élus parce qu'ils ont déjà été élus dans le passé. On peut le faire sans doute, mais on établit alors un compromis entre deux principes impliquant des conséquences potentiellement contraires. La combinaison de la rotation obligatoire et du tirage au sort ne présente, en revanche, aucun risque de ce type : en contraignant à la rotation, on ne risque pas de contrarier la logique du tirage au sort. Les Athéniens avaient conscience du conflit potentiel entre le principe électif et le principe de rotation, c'est pourquoi rien n'interdisait d'exercer plusieurs fois de suite la même magistrature élective. Le système des interdictions ne s'appliquait qu'aux magistratures pourvues par le sort. Dans la démocratie athénienne, la désignation par le sort reflétait donc d'abord la priorité accordée à l'objectif de rotation.

En second lieu, la combinaison de la rotation et du tirage au sort procédait d'une profonde défiance à l'égard du professionnalisme. La plupart des magistrats et la totalité des conseillers et des juges n'étaient pas des professionnels, mais des citoyens ordinaires, pris parmi d'autres. Les Athéniens reconnaissaient la nécessité de compétences professionnelles spécialisées dans certains cas, mais la présomption générale allait en sens inverse : on estimait que toute fonction politique pouvait être exercée par des non-spécialistes, sauf s'il y avait des raisons manifestes de penser le contraire. L'absence d'experts au sein des instances gouvernementales ou, en tout cas, leur rôle limité visaient à préserver le pouvoir politique des simples citoyens⁵⁵.

On supposait en effet que si des professionnels intervenaient dans le gouvernement, ils y exerceraient de fait une influence dominante. Les Athéniens avaient sans doute l'intuition que dans une structure d'action collective la détention, par certains acteurs, d'un savoir ou d'une compé-

55. E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, op. cit., p. 55.

tence que les autres ne possèdent pas constitue *par elle-même* une source de pouvoir et qu'elle confère à ceux qui sont compétents un avantage sur ceux qui ne le sont pas, quelle que soit par ailleurs la définition formelle de leurs pouvoirs respectifs. Un Conseil ou des magistrats professionnels auraient eu barre sur l'Assemblée, la présence d'experts dans les tribunaux aurait réduit le poids des autres dicastes. Les historiens affirment souvent que la désignation par le sort avait pour principal objectif de réduire le pouvoir des magistrats⁵⁶. Mais cette proposition est ambiguë et ne s'applique, de toute façon, qu'à l'un des usages du tirage au sort, la sélection des magistrats proprement dits. En réalité, la désignation par le sort n'affectait pas la définition formelle des fonctions ou des pouvoirs. Les pouvoirs formels des magistrats étaient certes limités, mais cela tenait d'abord à ce que ceux-ci étaient soumis à la surveillance constante de l'Assemblée et des tribunaux. La sélection par le sort garantissait donc, plus précisément, que les individus exerçant les fonctions de magistrat ne disposaient pas du pouvoir supplémentaire que confère une compétence particulière. Il est clair, d'un autre côté, que la désignation par le sort des dicastes ne visait pas à réduire le pouvoir formel des tribunaux : leurs attributions leur conféraient un pouvoir explicitement conçu comme suprême. Et c'est pourquoi il est si important de prendre en considération les tribunaux dans une analyse du tirage au sort à Athènes. Dans le cas des tribunaux, la désignation de tous les juges par le sort et la complète absence de professionnels visait à garantir que dans le jugement des procès la voix des experts ne l'emporterait pas sur celle des simples citoyens.

Les démocrates athéniens percevaient, en dernière analyse, un antagonisme entre la démocratie et le professionnalisme⁵⁷. La démocratie consistait à accorder le pouvoir

56. C'est le cas de E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, loc. cit., mais aussi de M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., pp. 84, 235-237 [trad. fr., p. 112, 274-275].

57. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 308 [trad. fr., pp. 351-352].

suprême aux simples particuliers, aux citoyens ordinaires, ceux que les Athéniens appelaient *hoi idiotai*. Les magistrats invoquaient souvent leur absence de compétence professionnelle pour se faire pardonner leurs erreurs, lors de la reddition des comptes⁵⁸. Une telle stratégie rhétorique supposait évidemment que l'auditoire ait considéré comme normale et légitime l'accession de citoyens ordinaires aux magistratures. Pour capter la bienveillance du public, même un orateur et un leader politique comme Démosthène se présentait parfois, surtout au début de sa carrière, comme « un simple particulier, l'un d'entre vous, pris dans la multitude » (*idiotes kai pollôn humôn heis*)⁵⁹.

Le mythe que Platon met dans la bouche de Protagoras exprime sans doute un des éléments les plus importants de la pensée démocratique. Platon, sans doute, n'avait aucune sympathie pour la démocratie et il considérait Protagoras comme un adversaire dont les thèses devaient être réfutées. Il éprouvait cependant, semble-t-il, un certain respect pour le sophiste ami de Périclès. Et surtout, les propos qu'il prête à Protagoras s'ajustent trop bien à la pratique athénienne pour n'avoir été qu'une caricature destinée à rendre la réfutation plus aisée. Dans le dialogue, Socrate s'étonne que l'Assemblée se comporte très différemment quand il s'agit d'édifices ou de navires à construire et quand il s'agit de délibérer sur le gouvernement de la cité (*péri ton tes poleôs dioikèseôn*). Dans le premier cas, l'Assemblée appelle des architectes ou des constructeurs de navires, et si quelqu'un qui n'est pas considéré comme un technicien se mêle de donner son avis, la foule se moque de lui et fait du tapage. En revanche, lorsqu'il s'agit des affaires générales de la cité, « on voit se lever indifféremment pour prendre la parole architectes, forgerons, corroyeurs, négociants et marins, riches et pauvres, gens bien nés et gens du commun, et personne ne leur jette

58. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 308 [trad. fr., p. 352].

59. Démosthène, *Prologues*, XII. Dans certaines éditions ce *Prologue* porte parfois le numéro XIII.

leur incompétence à la figure⁶⁰». Protagoras répond alors par un mythe qui justifie la pratique des Athéniens. Zeus, raconte-t-il, a accordé la vertu politique en partage à tout homme, car si elle était réservée à certains, comme le sont les compétences techniques, les cités ne pourraient pas subsister, elles seraient déchirées par les conflits, leurs membres se disperseraient, et la race humaine périrait⁶¹. Le mythe de Protagoras constitue une défense du principe de l'*isègoria* : en matière de gouvernement, n'importe qui, le premier venu, est suffisamment qualifié pour que son avis mérite du moins d'être écouté.

Le tirage au sort était en outre lié au principe d'égalité, mais ce lien est plus difficile à interpréter. Les historiens d'aujourd'hui sont en désaccord à ce sujet. Certains, comme Moses Finley, voient dans la pratique du tirage au sort une traduction de l'égalité chère aux démocrates athéniens⁶². D'autres, comme Hansen, prétendent que c'étaient surtout les auteurs hostiles à la démocratie, comme Platon, Aristote ou Isocrate, qui établissaient un lien entre le sort et l'idée démocratique d'égalité, non pas les démocrates eux-mêmes. Hansen fait valoir, en outre, que la conception de l'égalité prêtée aux démocrates par ces auteurs ne correspondait pas à la réalité de la démocratie athénienne telle qu'elle fonctionnait effectivement⁶³.

Le raisonnement de Hansen sur ce point est difficile à suivre et, conceptuellement, assez fragile. Hansen utilise, pour étayer sa position, la distinction contemporaine entre deux conceptions de l'égalité : l'égalité des résultats qui veut que les individus obtiennent des parts égales de toutes choses et l'égalité des chances (*equality of opportunity*) qui exige que les individus soient « égaux sur la ligne de départ » et que la distribution finale soit seulement déterminée par les

60. Platon, *Protagoras*, 319 d.

61. Platon, *Protagoras*, 322 c 1 - 323 a 4.

62. M. Finley, « The freedom of the citizen in the Greek world », *Talanta, Proceedings of the Dutch Archaeological and Historical Society*, vol. VII, 1975, pp. 9, 13.

63. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 81-85 [trad. fr., pp. 109-113].

talents de chacun⁶⁴. Hansen montre, d'autre part, que la conception de l'égalité réellement défendue par les démocrates athéniens n'était pas l'égalité des résultats. Ceux-ci ne prétendaient pas, quoi qu'en ait dit Aristote, que tous devaient obtenir des parts égales de toutes choses. Or le tirage au sort ne relevait pas de l'égalité des chances, puisqu'il ne distribuait pas le pouvoir en fonction des talents. Hansen en déduit qu'il ne pouvait se justifier qu'au nom de l'égalité des résultats. Comme ce n'était pas là la conception de l'égalité soutenue par les démocrates, le raisonnement aboutit à la conclusion que les démocrates ne défendaient pas le tirage au sort au nom de leur vision de l'égalité.

Ce raisonnement présuppose, toutefois, que la distinction entre l'égalité des résultats et l'égalité des chances, telles qu'elles sont aujourd'hui entendues, épuise les conceptions possibles de l'égalité. Le talent ne jouait assurément aucun rôle dans la distribution par le sort, mais il ne s'ensuit pas que le tirage au sort n'ait pu relever que de l'égalité des résultats. L'emploi du sort pouvait refléter une conception de l'égalité qui ne fût ni l'égalité des résultats, ni l'égalité des chances en son sens moderne.

En fait, comme Hansen le reconnaît lui-même, le caractère égalitaire du tirage au sort n'est pas seulement souligné dans des textes critiques ou réservés à l'égard de la démocratie. Il apparaît aussi chez Hérodote, dans le « débat sur les constitutions » (qui, sans doute, ne concerne pas précisément Athènes), et surtout chez Démosthène qu'on ne peut soupçonner d'avoir été ni hostile à la démocratie, ni étranger à la culture politique athénienne⁶⁵. Il semble donc bien que le tirage au sort était considéré

64. M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, op. cit., p. 81 [trad. fr., pp. 109-110].

65. Dans le débat sur les constitutions, Otanès, qui plaide en faveur de la démocratie, relie la désignation par le sort à l'égalité politique (le terme employé ici est *isonomie*) [Hérodote, *Enquête*, III, 80, 26]. Dans un des plaidoyers civils, Démosthène, de son côté, parle de l'obtention d'une charge par tirage au sort comme d'une chose commune à tous de manière égale (*koinou kai isou*) [Démosthène, *Contre Boeotos I*, XXXIX, 11].

comme une procédure particulièrement égalitaire, le problème est de savoir à quelle version de la notion complexe d'égalité il était rattaché.

La culture grecque distinguait deux types d'égalité : l'égalité arithmétique, d'une part, qui se trouvait réalisée lorsque les membres d'un ensemble recevaient tous des parts égales de la chose distribuée (biens, honneurs ou pouvoirs) et, d'autre part, l'égalité géométrique ou proportionnelle que l'on obtenait en attribuant aux individus des parts dont les valeurs présentaient le même rapport que les individus, ceux-ci étant évalués ou estimés d'un point de vue quelconque. Soit, par exemple, deux individus, A et B, et deux parts d'un bien quelconque attribuées à l'un et à l'autre, a et b. Il y avait, disait-on, égalité arithmétique si a était égal à b, et égalité géométrique si le rapport des valeurs entre les individus était égal au rapport des valeurs entre les parts ($A/B = a/b$).

Platon relie le tirage au sort et la conception arithmétique de l'égalité dans un passage des *Lois* qui mérite d'être noté, parce que le tirage au sort n'y est pas purement et simplement rejeté. La position de Platon vis-à-vis de la démocratie ne se réduit pas aux attaques virulentes formulées dans la *République*. Le régime qu'il propose dans les *Lois* cherche à combiner monarchie et démocratie, ou plus exactement à trouver un moyen terme entre les deux formes de gouvernement⁶⁶. De multiples analyses et commentaires ont cherché à rendre compte de cette variation dans la pensée politique de Platon. Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans ces débats interprétatifs. Que les *Lois* reflètent une évolution chronologique de la réflexion platonicienne, ou que le dialogue vise un objectif différent de celui de la *République*, le fait est que, dans l'œuvre la plus tardive, Platon ne se borne pas à

66. Voir, par exemple, le passage des *Lois* où « l'étranger d'Athènes », porte-parole de l'auteur, justifie le mode de désignation qu'il propose pour les membres du Conseil (*Boulé*) : « Un tel régime d'élections semble tenir le milieu entre la monarchie et la démocratie, et c'est toujours entre ces deux formes que la constitution doit se tenir. » (*Lois*, VI, 756 e 8-9.)

critiquer la démocratie⁶⁷. Sans montrer aucun enthousiasme pour ce régime, il concède qu'il est sans doute prudent de faire une certaine place aux conceptions et aux institutions démocratiques. Cela apparaît en particulier dans ses propos sur le tirage au sort. L'étranger d'Athènes distingue d'abord deux types d'égalité, l'égalité « selon la mesure, le poids et le nombre » et l'égalité qui consiste à « donner à chacun en proportion de sa nature ». La première, note-t-il, est aisément réalisée dans les distributions par le sort, la seconde, plus divine et la seule vraie, requiert le secours de Zeus⁶⁸. Le fondateur de la cité doit viser d'abord la justice véritable, prise en son sens strict, c'est-à-dire l'égalité proportionnelle. « Pourtant, ajoute l'étranger, l'ensemble d'une cité doit fatalement prendre aussi parfois ces expressions dans un sens détourné, si elle veut éviter les séditions en quelque-une de ses parties : n'oublions pas que l'équité (*to epieikes*) et l'indulgence sont toujours des entorses à la parfaite exactitude aux dépens de la stricte justice; aussi doit-on recourir à l'égalité du sort pour éviter le mécontentement populaire (*duskolias ton pollôn heneka*), en invoquant, cette fois encore, la divinité et la bonne fortune afin qu'elles dirigent le sort du côté le plus juste⁶⁹. »

Moins hostile à la démocratie que Platon, Aristote associe, lui aussi, le tirage au sort à la conception arithmétique ou numérique de l'égalité⁷⁰. Il donne de surcroît, dans sa théorie de la justice, une élaboration philosophique plus détaillée de la distinction entre égalité arithmétique et égalité géométrique ou proportionnelle. Aristote considère que la vraie définition de la justice (sa définition la plus universelle) est l'égalité géométrique, l'égalité arithmétique n'étant qu'une de ses versions particulières lorsque les individus sont estimés absolument égaux ou égaux à tous égards. Si en effet on

67. Pour une interprétation de la place des *Lois* dans l'ensemble la pensée politique de Platon, voir par exemple Glenn R. Morrow, *Plato's Cre-tan City, A Historical Interpretation of the « Laws »*, Princeton University Press, Princeton, 1960, en particulier chapitre V, pp. 153-240.

68. Platon, *Lois*, VI, 757 b.

69. Platon, *Lois*, VI, 757 d-e.

70. Aristote, *Politique*, VI, 2, 1317 b 18 - 1318 a 10.

considère que A et B sont absolument égaux (c'est-à-dire que le rapport $A/B = 1$), l'application de la justice proportionnelle aboutit à une distribution où $a/b = 1$ et, ainsi, à l'égalité arithmétique $a = b$ ⁷¹. Les démocrates, affirme Aris-tote, pensent que, comme les citoyens sont égaux sur un point (tous les citoyens sont de naissance libre), ils sont égaux à tous égards. Aussi la conception démocratique de la justice se ramène-t-elle, selon Aristote, à l'égalité arithmétique : les démocrates, considérant les citoyens comme absolument égaux (ou égaux à tous les points de vue), définissent la justice comme « le fait que tous possèdent une part arithmétiquement égale » (*to ison ekhein apantas kat'arith-mon*)⁷². Quoique cette définition constitue une version particulière du concept universel et vrai de la justice, Aristote la juge néanmoins fautive. L'erreur des démocrates, dit-il, est d'étendre indûment la portée d'une égalité réelle : les démocrates ont raison de tenir les citoyens pour égaux à un certain point de vue, mais ils ont tort d'en déduire que les citoyens sont égaux à tous égards⁷³.

Isocrate, de son côté, établit un lien entre le tirage au sort et l'égalité arithmétique, pour rejeter aussitôt cette conception de l'égalité sur la base d'un argument assez rudimentaire : l'égalité arithmétique, fait-il valoir, attribue la

71. Aristote, *Politique*, III, 9, 1287a 7-25; voir aussi *Éthique à Nicomaque*, 1131 a 24-28. On se reportera également à l'admirable analyse de la théorie aristotélicienne de la justice proposée par C. Castoriadis dans son essai « Valeur, égalité, justice, politique : de Marx à Aristote et d'Aristote à nous », in C. Castoriadis, *Les Carrefours du labyrinthe*, Paris, Le Seuil, 1978, pp. 249-316.

72. Aristote, *Politique*, VI, 2, 1318 a 5.

73. Aristote, *Politique*, III, 9, 1280 a 7-25. Les oligarques et les aristocrates commettent, selon Aristote, une erreur symétrique : estimant avec raison que les citoyens sont inégaux sur un point (en richesse ou en vertu), ils en déduisent que les membres de la cité sont inégaux à tous égards (et doivent donc recevoir des parts inégales). La conclusion qui semble suivre de ce raisonnement est que, pour Aristote, les citoyens sont égaux à certains égards, inégaux à d'autres, et qu'il faut donc faire droit à leur égalité comme à leur inégalité. Cette position justifie la préférence d'Aristote pour la constitution mixte qui mêle des traits démocratiques et des traits oligarchiques ou aristocratiques.

même chose aux bons et aux méchants. L'égalité géométrique seule constitue à ses yeux la vraie justice⁷⁴.

Le problème est de savoir si l'association du sort à l'égalité arithmétique se justifiait ou si elle ne constituait qu'un moyen de disqualifier le tirage au sort, en affirmant qu'il relevait d'une conception inférieure de l'égalité et de la justice. La question se pose en particulier dans le cas du passage des *Lois*, parce que Platon y concède qu'une place doit être faite à l'institution chère aux démocrates, et surtout dans le cas d'Aristote dont le propos n'était pas seulement d'établir et de défendre la vraie conception de la justice, mais aussi d'analyser et d'expliquer les différentes conceptions de la justice reflétées par les institutions existantes ici ou là.

Il est vrai qu'en un sens et prise à la lettre, la formule « une part arithmétiquement égale pour tous » (*to ison ekhein apantas kat'arithmon*) ne s'appliquait qu'imparfaitement au tirage au sort employé par la démocratie athénienne. Mais il suffit d'infléchir légèrement cette formule ou de la préciser pour comprendre qu'Aristote ait pu y voir une caractérisation raisonnablement adéquate de la pratique athénienne. Il faut tout d'abord rappeler un point déjà mentionné, mais dont l'importance prend maintenant un plus grand relief : on ne tirait au sort que parmi les noms des volontaires, il fallait être « candidat » ou se présenter le matin à la porte du tribunal pour avoir son nom introduit dans les machines à tirer au sort. Le sort n'opérait donc pas exactement une distribution entre tous les citoyens sans exception, mais seulement entre ceux qui désiraient exercer une charge. Or si l'on considère le tirage au sort dans son lien avec le volontariat, un point capital apparaît : la combinaison des deux pratiques reflétait en fait la même conception de l'égalité que l'*isègoria* (l'égal faculté de prendre la parole au sein de l'Assemblée ou de faire une proposition), la valeur centrale de la culture politique démocratique. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agissait d'assurer à *n'importe qui le souhaitant*, au « premier venant », la possibilité de jouer un rôle politique.

74. Isocrate, *Aréopagitique*, VII, 20-23.

La caractérisation aristotélicienne de l'égalité démocratique était donc en un sens incomplète dans la mesure où elle omettait l'élément du volontariat. La différence, cependant, n'était pas immense entre le principe de l'égalité arithmétique pour tous et celui de l'égalité arithmétique pour tous ceux qui souhaitaient exercer une fonction politique. Mais en outre, l'expression d'Aristote qui est en général traduite par les termes « une part égale » était en grec un adjectif neutre substantivé (*to ison*), c'est-à-dire « quelque chose d'égal ». On peut donc faire valoir qu'il n'était pas illégitime d'entendre par ce « quelque chose » la *faculté* d'exercer le pouvoir et, en ce cas, la dimension du volontariat se trouvait incluse dans la formule aristotélicienne : il était exact de dire que le tirage au sort distribuait également à tous la *faculté* d'exercer le pouvoir s'ils le désiraient.

La notion de « parts arithmétiquement égales » appliquée au tirage au sort appelle cependant une autre précision. En effet, lorsqu'on tirait au sort les magistrats, les conseillers ou les jurés, tous ceux qui se présentaient n'obtenaient pas la même part de pouvoir. La rotation (de fait dans le cas de jurés, de droit dans celui des magistrats et des conseillers) assurait, certes, qu'un jour ou l'autre ceux qui étaient volontaires exerceraient la fonction à laquelle ils étaient candidats, mais le tirage au sort pris en lui-même, indépendamment de la rotation, n'accordait à chaque fois les charges qu'à quelques-uns et non pas à tous ceux qui, par leur candidature, avaient manifesté la volonté de les obtenir. Il y avait, à cet égard, une différence entre le tirage au sort et *l'isègoria*. Tout citoyen pouvait s'adresser à l'Assemblée et lui soumettre une proposition s'il le voulait. La parole et l'initiative étaient ainsi effectivement distribuées à parts égales entre tous ceux qui les voulaient. Ce n'était pas le cas pour les magistratures ou les fonctions de juré, puisque, là, seuls certains accédaient à la fonction qu'ils désiraient. Ce qui était distribué de façon égale par le sort n'était donc pas exactement le pouvoir, mais la probabilité, au sens mathématique, d'accéder au pouvoir.

Les Athéniens, sans doute, ne connaissaient pas le concept

mathématique de probabilité. Celui-ci ne fut inventé qu'au ^{xvii}^e siècle. On situe en général son origine dans la correspondance entre Pascal et Fermât. L'idée que le hasard puisse obéir à la nécessité mathématique et que les événements aléatoires puissent faire l'objet de calcul était étrangère à la pensée grecque ⁷⁵. Il n'est peut-être pas impossible, cependant, que la réflexion sur l'usage politique du sort ait conduit à une intuition approchant la notion de chances mathématiquement égales, malgré l'absence d'instruments permettant de la conceptualiser. Il était vrai, en tout cas, que le sort avait pour effet de distribuer quelque chose d'égal selon le nombre (*to ison kàt'arithmon*), même si la nature exacte de ce qui était ainsi égal selon le nombre ne pouvait pas être rigoureusement théorisée. Comme l'état des mathématiques ne permettait pas de distinguer nettement, à l'intérieur de l'égalité selon le nombre, l'égalité des parts effectivement attribuées et l'égalité probabilité d'obtenir un objet désiré, Platon et Aristote se trouvaient amenés à confondre l'égalité du sort et l'égalité des parts réellement distribuées. En ce sens, mais en ce sens seulement, leur caractérisation du sort était fautive.

L'égalité réalisée par le sort n'était assurément pas l'égalité des chances entendue en son sens actuel, puisqu'elle ne distribuait pas les postes en fonction des talents et des efforts. Elle n'était pas, non plus, identique à ce que nous appelons égalité des résultats, car elle n'attribuait pas à tous des parts égales du bien désiré. Cette double différence ne prouve cependant pas que le sort ait été étranger au principe d'égalité, car celui-ci peut aussi prendre une troisième forme, oubliée dans la théorie contemporaine de la justice : l'égalité probabilité d'obtenir un bien.

Il est plus difficile, en revanche, d'expliquer pourquoi Aristote considérait l'élection comme une traduction de l'égalité géométrique ou proportionnelle et, par là, comme une expression de la conception aristocratique ou oligar-

75. Voir, entre autres, S. Sambursky, « On the possible and the probable in Ancient Greece », in *Osiris, Commentationes de scientiarum et eruditionis rationeque*, vol. XII, Bruges, 1965, pp. 35-48.

chique de l'égalité. On peut sans doute faire valoir que, dans une procédure élective, tous les candidats n'ont pas des chances égales d'accéder aux charges, parce que leur élection dépend de leurs mérites aux yeux de leurs concitoyens et que tous ne possèdent pas au même degré les qualités prisées par les autres. Une analogie apparaît entre l'élection et la conception aristocratique de la justice qui veut que les biens, les honneurs ou les pouvoirs soient attribués à chacun en fonction de sa valeur plus ou moins grande, estimée d'un certain point de vue. De plus, la pratique athénienne de l'élection montrait, comme on l'a noté, que les magistratures électives revenaient de fait le plus souvent à des citoyens appartenant aux catégories supérieures de la société athénienne. On pouvait donc avoir l'intuition qu'une certaine affinité liait l'élection et l'oligarchie ou l'aristocratie. La formule d'Aristote exprimait cette intuition.

Mais d'un autre côté, dans un système électif où les citoyens sont libres d'élire qui ils veulent (ce qui était le cas à Athènes), il n'y a pas de définition objective, fixe et universellement reconnue de ce qui constitue la valeur ou le mérite politiques. Chaque citoyen détermine comme il l'entend quelles caractéristiques lui semblent qualifier un candidat plus qu'un autre pour l'exercice d'une magistrature. La probabilité d'accéder à une magistrature dépend sans doute de la popularité, mais, à la différence des critères en général invoqués par les oligarques ou les aristocrates (la richesse ou la vertu), la popularité n'existe pas indépendamment du regard d'autrui. C'est une qualité que seule confère la libre décision de tous les autres. On ne voit donc pas ce qui empêcherait « le premier venu » d'être ou de devenir plus populaire que les autres candidats, si le peuple en décide ainsi. Du coup, on ne voit pas non plus pourquoi, dans un système où l'élection est libre, tous les citoyens n'ont pas des chances égales d'accéder à cette popularité supérieure. Pour établir vraiment que l'élection constituait une procédure aristocratique, il aurait fallu démontrer que, lorsque le peuple élit, des critères objectifs et préexistants limitent son choix et qu'il ne peut pas en fait, même si l'élection est libre, accor-

der ses faveurs à n'importe qui. Aristote n'a pas fourni cette démonstration ni expliqué pourquoi les magistrats élus se recrutaient le plus souvent, à Athènes, dans les catégories sociales supérieures. Sa formule sur le caractère aristocratique ou oligarchique de l'élection a ainsi conservé le statut d'une intuition plausible, mais énigmatique et inexpliquée.

Deux conclusions principales se dégagent de ce qui précède. Dans la démocratie dite directe, le peuple assemblé n'exerçait pas tous les pouvoirs. La démocratie athénienne attribuait des pouvoirs considérables, parfois supérieurs à ceux de l'Assemblée, à des instances plus restreintes. Mais les organes composés d'un nombre limité de citoyens étaient, pour l'essentiel, désignés par le sort. Que les gouvernements représentatifs n'aient jamais attribué par le sort aucun pouvoir politique montre que la différence entre les systèmes représentatifs et la démocratie dite directe tient au mode de sélection des organes gouvernants plutôt qu'au nombre limité de leurs membres. Ce qui définit la représentation, ce n'est pas qu'un petit nombre d'individus gouvernent à la place du peuple, mais qu'ils soient désignés par élection exclusivement.

D'autre part, le tirage au sort n'était pas, contrairement à ce que l'on affirme parfois, aujourd'hui encore, une institution périphérique de la démocratie athénienne. Il traduisait au contraire plusieurs valeurs démocratiques fondamentales. Il s'ajustait sans difficulté à l'impératif de la rotation des charges. Il reflétait la profonde méfiance des démocrates à l'égard du professionnalisme politique. Et surtout, il assurait un effet analogue à celui de l'*isègoria*, le droit égal de prendre la parole, un des principes suprêmes de la démocratie. *Uisègoria* attribuait à tous ceux qui le souhaitaient une part égale du pouvoir exercé par le peuple assemblé. Le tirage au sort garantissait à n'importe qui le souhaitant, au premier venu, l'égale probabilité d'accéder aux fonctions exercées par un nombre plus restreint de citoyens. Les démocrates avaient l'intuition que, pour des raisons obscures, l'élection n'assurait pas, quant à elle, une semblable égalité.

II Le triomphe de l'élection

Contrairement à ce que l'on croit souvent aujourd'hui, l'usage politique du tirage au sort n'était pas une singularité de la démocratie athénienne. Avant l'établissement du gouvernement représentatif, la plupart des régimes qui avaient consacré une certaine participation des citoyens au pouvoir, plutôt que de le réserver à un monarque héréditaire - les républiques -, avaient fait un usage politique du tirage au sort dans des proportions et sous des formes diverses. Le sort jouait un rôle, il est vrai limité, dans les comices du peuple romain. Les républiques italiennes du Moyen Âge et de la Renaissance sélectionnaient souvent leurs magistrats par tirage au sort. À Florence, la cité de Machiavel, le foyer intellectuel de l'humanisme civique et du renouveau républicain, le tirage au sort des magistrats était une institution centrale du régime républicain. Venise, enfin, la « Sérénissime République » dont la longévité fascinait les observateurs, pratiqua une certaine forme de tirage au sort jusqu'à sa chute, en 1797 ¹. Quand même les nouveaux gouvernements représentatifs se proclamaient des républiques (comme aux États-Unis dès le début de la révolution, ou en France à partir de 1792), ils innovaient donc par rapport à la tradition républicaine en n'accordant aucune place au sort.

Or cette tradition républicaine était vivante dans la

1. Venise, rappelons-le, élit son premier doge en 697.

culture politique des ^{xvn}^e et ^{xviii}^e siècles. Elle faisait à tout le moins l'objet de débats ². La république de Venise ne s'était pas effondrée. On savait donc, lorsque le gouvernement représentatif fut inventé, que le tirage au sort avait été pratiqué ailleurs qu'à Athènes et l'était encore. Les théoriciens réfléchissaient sur les expériences républicaines existantes ou passées.

Harrington, fervent admirateur de Venise et lecteur assidu de Machiavel, cherchait dans la tradition républicaine des modèles qui pussent guider de futurs gouvernements libres. Montesquieu concluait, lui, que les républiques étaient les gouvernements du passé et que l'avenir appartenait plutôt aux monarchies ou à des régimes proches du modèle anglais. Mais il était fasciné par Rome et ne formulait cette conclusion qu'avec une sorte de nostalgie et après une étude minutieuse des régimes républicains. Rousseau, enfin, aimait à rappeler qu'il était né citoyen d'une république et, en dépit de ses démêlés avec les autorités de Genève, il conservait un attachement et un intérêt bien informés pour les institutions de sa cité natale. Il connaissait, aussi, Venise pour y avoir séjourné en qualité de secrétaire de l'ambassadeur de France. Et surtout, il s'enthousiasmait pour Rome et proclamait que les régimes républicains étaient en définitive les seuls légitimes ³. Familiers de la tradition républicaine, ces auteurs ne voyaient pas dans le tirage au sort une étrangeté dont l'explication devait être cherchée dans les traits singuliers de la culture grecque, mais une institution que l'on pouvait décrire et analyser de manière générale, dans d'autres cultures et d'autres régimes. Le sort constituait pour eux une

2. Dans un ouvrage, maintenant devenu classique, John Pocock a établi les liens entre la tradition républicaine ressuscitée lors de la Renaissance italienne et les débats politiques anglais et américains des ^{xvn}^e et ^{xviii}^e siècles. Voir J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

3. Rousseau fut secrétaire de l'ambassadeur de France à Venise, le comte de Montaigu, de septembre 1743 à août 1744. Il rédigea en cette qualité une série de notes diplomatiques, les « Dépêches de Venise ». Voir J.-J. Rousseau, *Œuvres complètes*, vol. III, Paris, Gallimard, 1964, pp. 1045-1234.

des modalités connues et éprouvées de dévolution non héréditaire du pouvoir, au même titre que l'élection, et ils comparaient les caractères et les effets des deux institutions.

Les modèles républicains avaient en général combiné les deux procédures ou hésité entre elles. L'élection prédominait à Rome comme à Venise. La république vénitienne était même considérée, aux ^{xvn}^e et ^{xviii}^e siècles, comme l'archétype de la république élective. Les républicains florentins avaient un moment balancé entre le sort et l'élection, et Florence avait alors été le théâtre d'un débat sur les mérites respectifs des deux modes de désignation.

En rapprochant et en comparant les deux pratiques, Harrington, Montesquieu et Rousseau s'inscrivaient donc dans la continuité de la tradition républicaine. Leurs réflexions sur le tirage au sort et l'élection sont aujourd'hui traitées comme des curiosités marginales et les commentateurs contemporains n'y portent guère attention. Mais rien, sinon la projection irréfléchie de notre propre culture sur le passé, n'autorise à penser que Harrington, Montesquieu ou Rousseau aient eux-mêmes considéré comme périphériques leurs observations sur le tirage au sort et l'élection. Et surtout, la présence de ces considérations chez des auteurs dont le rayonnement ne fait aucun doute atteste que le contraste entre les deux modes de désignation avait encore un certain relief dans la culture des ^{xvn}^e et ^{xviii}^e siècles. Des propositions de caractère général sur les propriétés de l'une et l'autre procédure étaient avancées par les autorités intellectuelles de la période. Les élites cultivées qui établirent le gouvernement représentatif en avaient assurément connaissance. Cela jette sans doute quelque lumière sur les croyances et les objectifs qui les animaient lorsqu'il fut décidé que la représentation politique moderne serait exclusivement fondée sur l'élection.

ï. LE TIRAGE AU SORT ET L'ÉLECTION DANS LA TRADITION RÉPUBLICAINE : LES LEÇONS DE L'HISTOIRE

ROME

Rome n'était ni ne se prétendait une démocratie. Lorsqu'un analyste qui connaissait les catégories élaborées par la pensée politique grecque entreprenait de caractériser le régime romain, ce n'est pas à la notion de démocratie qu'il avait recours. Ainsi Polybe, écrivain de culture grecque vivant à Rome au 11^e siècle av. J.-C., décrivait-il le gouvernement romain, non comme une démocratie, mais comme un régime ou une constitution mixte (*mernigmenè politeia*). Le gouvernement de Rome, affirmait Polybe, combinait des traits monarchiques, aristocratiques et démocratiques. Les consuls et les magistrats en général en constituaient l'élément monarchique, le Sénat l'élément aristocratique et les assemblées du peuple (les comices) l'élément démocratique. Selon Polybe, c'était l'équilibre entre ces trois institutions qui conférait à la constitution romaine son exceptionnelle stabilité. Les trois pouvoirs se limitaient et se balançaient réciproquement, évitant ainsi les abus de pouvoir qui affligeaient tous les régimes simples (la monarchie, l'aristocratie et la démocratie) et condamnaient chacun à dégénérer, puis à être remplacé par un autre dans un cycle perpétuel des constitutions (*anakuklosis ton politeion*)⁴.

L'analyse proposée par Polybe constitue aujourd'hui encore une source d'information capitale sur le régime romain. Mais surtout, elle exerça une vaste influence sur la pensée politique romaine elle-même. L'ouvrage de Polybe eut un grand succès à Rome. Les Romains se reconnurent dans le tableau que l'observateur grec donnait de leurs institutions. Les œuvres politiques majeures de Cicéron, le *De*

4. Polybe, *Histoires*, VI, ch. 10, 1-14 et ch. 11-18.

Republica, le *De Legibus* et le *De Oratore*, portent la marque de la conceptualisation avancée par Polybe⁵.

L'empreinte de Polybe marqua aussi la représentation du régime romain dans la tradition républicaine, en particulier parmi les écrivains politiques de la Renaissance italienne. Il est très remarquable, par exemple, que Machiavel reprenne presque mot pour mot l'interprétation polybienne de la stabilité de Rome dans les *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, l'œuvre qui contribua tant à ranimer l'intérêt pour la république romaine⁶. Pour Machiavel comme pour Polybe, le succès de la plus illustre des républiques tenait largement au fait qu'elle était un régime mixte. La notion de gouvernement mixte est aujourd'hui largement oubliée. Elle a cependant joué un grand rôle dans la formation de la pensée politique occidentale. C'est contre elle que Bodin et Hobbes ont élaboré la théorie moderne de la souveraineté indivisible⁷. En tout cas, il n'est assurément pas sans importance que, dans la théorie constitutionnelle, le régime romain soit passé à la postérité sous le chef de gouvernement mixte ou de république mixte, et non pas sous celui de démocratie.

Les historiens caractérisent aujourd'hui le système politique romain comme une république censitaire. Les citoyens romains étaient répartis selon une hiérarchie d'ordres et de classes, régulièrement révisée lors du recensement (*census*). La fortune n'était pas le critère exclusif en fonction duquel les censeurs assignaient à chaque citoyen sa place dans cette hiérarchie. Des considérations d'ordre physique (pour des raisons militaires), moral et social intervenaient aussi dans le *census*, mais la richesse jouait un rôle primordial. Cette hiérarchie censitaire déterminait les degrés de la participation au pouvoir.

D'une part, en effet, même si les citoyens les plus pauvres

5. Voir C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, Paris, Gallimard, 1978, pp. 282-288.

6. *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, Livre I, ch. 2, in Machiavel, *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1952, pp. 383-386.

7. Sur l'histoire de la notion de constitution mixte, l'ouvrage de référence est désormais W. Nippel, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1980.

avaient le droit de vote, leur voix ne pesait pas du même poids que celle des riches au sein des assemblées du peuple à cause du système de vote par groupe. Les unités dont les voix étaient comptées dans le résultat final n'étaient pas directement les individus, mais les groupes dont ceux-ci étaient membres. Le vote de chaque groupe résultait évidemment de la répartition des voix individuelles en son sein, mais chaque unité collective de vote pesait d'un poids égal pour la décision, elle n'avait qu'une voix, quelle que fût sa taille. Les unités dont les voix faisaient le résultat étaient les centuries (subdivisions militaires et fiscales) dans le cas des comices centuriates⁸ et les tribus (subdivisions territoriales) dans le cas des comices tributes. L'avantage des classes possédantes était particulièrement net dans les comices centuriates, car les centuries des classes inférieures comptaient un nombre de citoyens plus grand que celles des classes supérieures. (Les comices tributes, en revanche, avaient un caractère plus populaire.)

D'autre part, les magistratures étaient de droit réservées aux catégories supérieures de l'ordre censitaire. Il fallait appartenir à l'ordre des chevaliers pour exercer quelque magistrature que ce soit (sauf peut-être le tribunat de la plèbe) et, comme les sénateurs devaient être d'anciens magistrats, le Sénat aussi était réservé à l'ordre équestre.

La plupart des magistratures étaient électives (à l'exception de la dictature). Aucune n'était attribuée par le sort. L'assemblée du peuple par tribus (les comices tributes) élisait les magistrats inférieurs et les tribuns de la plèbe. Le peuple désignait également les magistrats supérieurs (consuls, préteurs, censeurs) dans son assemblée par centuries (les comices centuriates). On peut donc dire, pour schématiser à l'extrême un système complexe qui de surcroît a évolué au cours de la période républicaine, qu'à Rome le

8. Chaque centurie était considérée comme apportant une égale contribution à la vie de la cité : chacune devait fournir le même nombre d'hommes pour la levée, une même fraction de l'impôt et avait une voix aux comices. Voir C. Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, 264-27 av. J.-C., tome I, *Les structures de l'Italie romaine*, Paris P.U.F., 1979, p. 342.

peuple élisait ses magistrats, mais n'exerçait pas les magistratures. Comme le *census* était régulièrement révisé, la mobilité sociale et politique était possible entre les générations. Les descendants d'un citoyen appartenant aux catégories censitaires inférieures pouvaient accéder aux magistratures si leur richesse et leur statut s'étaient élevés. Mais à chaque moment du temps ceux qui se trouvaient au bas de l'ordre censitaire n'avaient que le pouvoir de choisir entre des candidats appartenant aux classes supérieures.

Le peuple ne se bornait pas à élire les magistrats, il votait aussi les lois et jugeait certains procès. La plupart des lois étaient votées par les comices tributes dans lesquels les historiens voient aujourd'hui l'organe essentiel du pouvoir populaire. Il faut noter, cependant, que l'initiative appartenait exclusivement aux magistrats. Une assemblée du peuple romain ne pouvait être mise en mouvement que par un magistrat responsable de l'acte. C'est toujours un magistrat qui convoquait l'assemblée et formulait la question qui lui était posée. « Toute décision du peuple, écrit Claude Nicolet, est une réponse⁹. » Le régime romain comportait ainsi un élément de démocratie directe, mais l'initiative n'appartenait pas au « premier venu ».

Quoique les magistrats fussent désignés par élection exclusivement, le sort intervenait néanmoins dans les assemblées du peuple. Quel caractère et quelle signification l'usage du sort pouvait-il revêtir dans un régime censitaire et largement oligarchique? Le sort servait à déterminer qui voterait en premier, ou quel vote serait dépouillé d'abord, dans les comices centuriates et les comices tributes¹⁰. Dans les comices centuriates, on tirait au sort la centurie qui voterait

9. C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, op. cit., p. 345.

10. Sur l'organisation et la procédure des comices du peuple romain en général, voir : L. Ross Taylor, *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1966; E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, Cornell University Press, Ithaca, 1972; C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, op. cit. ; C. Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, 264-27 av. J.-C., op. cit..

la première. Cette centurie était connue sous le nom de « centurie prérogative ». C'est sur la signification et les effets du tirage au sort de la centurie prérogative que l'histoire fournit le plus d'informations.

Les comices centuriates comptaient 193 centuries réparties en cinq classes censitaires. Les classes possédantes y disposaient d'un poids dominant par suite de deux facteurs. D'une part, la première classe, formée des 18 centuries de chevaliers et des 80 centuries de fantassins de la première classe, avait à elle seule la majorité des voix (98 sur 193). D'autre part, comme on l'a vu, les centuries n'étaient pas de taille égale; le nombre des citoyens était moindre dans celles du haut de la hiérarchie censitaire que dans celles du bas. Les centuries votaient dans l'ordre de la hiérarchie censitaire et le dépouillement se faisait au fur et à mesure. On arrêta le scrutin sitôt qu'une majorité avait été obtenue. Si donc les centuries des classes supérieures votaient dans le même sens, la majorité était atteinte et le scrutin clos avant même que les classes censitaires inférieures aient été appelées. Celles-ci ne jouaient un rôle dans la décision qu'en cas de désaccord et de dispersion des voix dans les catégories les plus élevées. Les couches populaires avaient ainsi, peut-on dire, un pouvoir d'arbitrage en cas de conflit et de division au sein de l'élite possédante. Ce système incitait évidemment les classes supérieures à maintenir une certaine cohésion politique.

A la fin du m^e siècle ou au début du II^e siècle av. J.-C., les comices centuriates connurent une importante réforme. Le nombre des centuries de fantassins de la première classe passa de 80 à 70, de sorte que, le nombre des centuries de chevaliers restant fixé à 18, il fallait désormais les voix de 8 centuries de la seconde classe censitaire pour atteindre la majorité. D'un autre côté, c'est à cette période que fut instauré le tirage au sort de la centurie prérogative. Avant la réforme, les 18 centuries de chevaliers votaient les premières; peut-être étaient-elles nommées, toutes ensemble, *primo vocatae*, les premières appelées. Après la réforme, une seule centurie était appelée à voter en premier (d'où son nom de centurie prérogative). On la tirait au sort parmi les centu-

ries de fantassins de la première classe. Le résultat de son vote était immédiatement annoncé, avant que les autres centuries ne commencent à voter, toujours selon l'ordre de la hiérarchie censitaire (les centuries équestres votant en premier puis les centuries de fantassins de la première classe, etc.).

Le tirage au sort de la centurie prérogative faisait apparaître le résultat de son vote comme un présage (*omen*), et une indication des dieux. Ce vote inaugural était considéré non pas seulement comme un signe annonçant ou préfigurant objectivement le résultat final, mais aussi comme une injonction que la religion prescrivait de suivre¹¹. La décision de la centurie prérogative exerçait ainsi un effet d'entraînement sur les votes suivants.

Les historiens contemporains s'accordent à voir dans la centurie prérogative et sa sélection par le sort une institution qui favorisait l'unité et l'accord au sein des comices. Certains soulignent plutôt qu'elle contribuait à maintenir la cohésion politique des centuries placées en haut de la hiérarchie censitaire¹². D'autres mettent en avant son effet unificateur sur l'ensemble des comices¹³. Compte tenu de l'ordre dans lequel se déroulait le scrutin et du nombre de voix respectif des différentes classes censitaires, on peut penser que

11. Ce point est souligné avec insistance par C. Meier dans son étude intitulée « Praerogativa Centuria » *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschafts*, [couramment appelée *Encyclopédie Pauly, Wissowa*], Supplementband VIII, Stuttgart, 1956, pp. 568-598 (sur ce point précis, voir pp. 595-596). La valeur religieuse du vote de la centurie prérogative est, semble-t-il, fermement attestée dans les sources et reconnue par tous les historiens contemporains. Voir, par exemple, L. Ross Taylor, *Roman Voting Assemblies*, *op. cit.*, pp. 70-74; C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, *op. cit.*, pp. 348, 355.

12. Ainsi, par exemple, C. Meier, « Praerogativa Centuria », *art. cit.*, pp. 583-584, ou E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, *op. cit.*, p. 155.

13. Ainsi, par exemple, C. Nicolet. Celui-ci mentionne que l'institution de la centurie prérogative était l'objet d'interprétations légèrement différentes chez les auteurs romains eux-mêmes. Ces interprétations s'accordent, toutefois, sur le fait que le vote inaugural de la centurie prérogative facilitait l'agrégation des voix au sein des comices. Voir C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, *op. cit.*, p. 355.

l'effet d'unification jouait successivement de deux façons différentes. Pour les centuries de la première classe, le vote de la centurie prérogative constituait un point focal permettant la coordination de leurs choix électoraux. L'existence d'un point de ralliement, à valeur religieuse, renforçait leur prépondérance dans l'assemblée centuriate : si les centuries de la première classe (et 8 centuries de la seconde) votaient comme la centurie prérogative, la décision finale restait entre leurs mains, les centuries suivantes dans l'ordre hiérarchique n'étant pas appelées à se prononcer, puisque la majorité était atteinte avant. La dispersion des voix parmi les premières centuries eût au contraire déplacé les votes décisifs vers le bas de la hiérarchie censitaire. Le tirage au sort et la valeur religieuse qu'il conférait au vote de la centurie prérogative prévenaient ou atténuait ainsi les dissensions ou les rivalités que les élections auraient pu créer au sein des classes possédantes et qui les auraient affaiblies ¹⁴. La neutralité du sort (en plus de sa dimension religieuse) renforçait encore l'efficacité du point de ralliement : les premières centuries répugnaient d'autant moins à suivre la voie ouverte par le vote inaugural que celle-ci semblait avoir été tracée, au moins pour partie, par une instance neutre et impartiale, située au-delà de leurs divisions ¹⁵. Pour les centuries des classes inférieures, en revanche, l'effet unificateur du sort devait être, en général, de nature légèrement différente. Si les centuries des classes supérieures avaient suivi l'indication des dieux manifestée par le vote de la centurie prérogative, comme il arrivait le plus souvent, les unités du bas de la hiérarchie censitaire ne votaient pas, mais le fait que le résultat final apparaisse ainsi comme la conséquence d'un phénomène neutre et d'un signe venant de l'au-delà devait faciliter son acceptation par ceux qui n'avaient pas participé au scrutin.

Le sort intervenait aussi dans les comices tributes, même si son fonctionnement est ici moins bien connu. Dans les

14. Cf. C. Meier, « Praerogativa Centuria », art. cit., p. 584.

15. L'effet unificateur de la neutralité du sort est souligné, en particulier, par E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, op. cit., p. 155.

comices tributes, le sort était utilisé de façon différente selon que ceux-ci prenaient des décisions législative et judiciaire (le vote des lois et le jugement de certains procès) ou qu'ils exerçaient leurs fonctions électorales (l'élection des magistrats inférieurs). Dans les assemblées législatives et judiciaires des comices tributes, les tribus votaient Tune après l'autre, il fallait donc déterminer quelle tribu voterait la première, les autres votant ensuite selon un ordre fixe (*ordo tribuum*) qui n'est, semble-t-il, pas bien connu, mais dont on sait qu'il n'était pas hiérarchique. Le sort déterminait donc, en fait, en quel point de l'*ordo tribuum* commencerait le scrutin. La tribu votant en premier était identifiée par un terme particulier (*principium*) et constituait en quelque sorte un équivalent de la centurie prérogative des comices centuriates ¹⁶. Le résultat du vote de chaque tribu était annoncé peu après qu'elle avait fini de voter, et alors même que le scrutin continuait pour les autres. On arrêtait le scrutin, sitôt qu'une proposition de loi ou un jugement avaient été approuvés ou rejetés par une majorité des tribus (soit 18 voix, puisqu'il y avait 35 tribus). Pour les votes législatifs et judiciaires des comices tributes, le tirage au sort devait donc exercer les mêmes effets que dans les comices centuriates : la valeur religieuse et la neutralité du sort favorisaient l'agrégation des voix autour du premier vote et facilitaient, d'autre part, l'acceptation du résultat par les tribus qui n'avaient pas été appelées à voter. Cependant, à la différence de ce qui se passait dans les comices centuriates, l'effet de cohésion ne s'exerçait pas ici au profit de classes particulières.

Lorsque les comices tributes élaient des magistrats, les tribus, en revanche, votaient toutes ensemble. Il n'y avait donc pas à déterminer quelle tribu voterait la première; mais le sort servait à désigner celle dont le vote serait dépouillé en premier. Un candidat était déclaré élu sitôt qu'il avait obtenu 18 voix, et le dépouillement était alors arrêté. Or par suite de certaines particularités de la procé-

16. C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, op. cit., pp. 383-384.

dure de vote, Tordre du dépouillement n'était pas sans importance : il pouvait conduire à proclamer élu un candidat qui aurait obtenu moins de voix qu'un autre si on avait dépouillé tous les votes. Là encore, la valeur religieuse du sort et sa neutralité jouaient un rôle : elles contribuaient à rendre le résultat acceptable par ceux dont on n'avait pas dépouillé les votes.

Ainsi, à la différence des Athéniens, les Romains n'utilisaient pas le sort pour ses propriétés égalitaires. Dans la république censitaire qu'était Rome, le sort avait surtout pour effet d'agréger les voix et de favoriser la cohésion politique, à la fois au sein des classes possédantes et dans le peuple tout entier, du fait de sa neutralité et de l'interprétation religieuse qu'on en donnait.

LES RÉPUBLIQUES ITALIENNES

Les premières communes italiennes qui se constituèrent aux ^xⁱ et ^xⁿ siècles employaient le tirage au sort pour désigner leurs magistrats. Dans une période initiale, les méthodes de sélection des magistrats et des membres des conseils firent l'objet d'expérimentations et de changements multiples. Trois procédures semblent avoir été utilisées le plus fréquemment: l'élection indirecte; la désignation par les magistrats (ou les membres des conseils) sortants; le tirage au sort, enfin, souvent appelé « élection par le sort ». « Le but de l'élection indirecte, écrit Daniel Waley, comme celui du tirage au sort était d'empêcher que la vie politique des cités ne soit dominée par des clans qui parviennent à perpétuer leur pouvoir en assurant l'élection de leurs propres membres ¹⁷. » Tout au long de l'histoire des républiques italiennes, le problème des factions domina la scène politique. L'exercice des fonctions publiques revêtait une immense valeur aux yeux des citoyens. Ceux-ci briguaient sans relâche les « honneurs et les bénéfices » d'une magistrature, et les conflits entre factions tournaient principalement

17. Sur les communes italiennes en général, voir D. Waley, *The Italian City Republics*, 1969, 3^e éd., Londres, 1988.

18. D. Waley, *The Italian City Republics*, op. cit., p. 37.

autour de l'attribution des charges. Ce désir d'accéder aux magistratures doit assurément être interprété comme l'expression de l'humanisme civique qui voyait dans la participation politique une des formes les plus hautes de la vertu ou de l'excellence humaines. La culture des cités italiennes donnait chair et vie à la conception aristotélécienne de l'homme comme un animal politique ¹⁹. Il faut aussi noter, cependant, que la passion d'accéder aux magistratures alimentait les conflits entre factions. L'histoire des républiques italiennes peut aussi être lue comme la dure expérience des difficultés engendrées par la soif dévorante des fonctions publiques.

C'est pour surmonter les effets destructeurs des factions que la plupart des communes se donnèrent, au début du ^xⁱ^c siècle, un *podestà*, c'est-à-dire un unique magistrat exécutif, plus précisément investi du pouvoir judiciaire et de la charge du maintien de l'ordre public. Un chroniqueur génois notait ainsi en 1190 : « *Les discordes civiles, les intrigues remplies de haines et les divisions* ont surgi dans la cité à cause de l'envie mutuelle d'une multitude de citoyens qui *rivalisaient d'ardeur* pour être consuls de la commune. Aussi, les sages et les conseillers de la cité se réunirent et décidèrent que, dès l'année suivante, le consulat de la commune devrait prendre fin et presque tous furent d'accord pour avoir un *podestà* ²⁰. » Le *podestà* - c'est là sa caractéristique la plus remarquable - devait être étranger à la cité et, de préférence, ne pas venir d'une commune voisine. Cela visait à assurer qu'il soit « neutre à l'égard des dissensions et des intrigues ²¹ ». C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'utilisation du tirage au sort dans les premières communes italiennes.

Une analogie formelle frappante apparaît entre l'institution de la *podesteria* et la pratique du sort, même si le

19. C'est là l'interprétation d'ensemble proposée par J. G. A. Pocock dans son ouvrage *The Machiavellian Moment*, op. cit., *passim*.

20. D. Waley, *The Italian City Republics*, op. cit., p. 41. C'est moi qui souligne.

21. *Ibid.*

podestà était élu et non tiré au sort. L'élément commun entre ces deux institutions tient à ce que dans l'un et l'autre cas, on avait recours à une instance extérieure pour surmonter la lutte entre factions. Dans les cités italiennes, la propriété essentielle du sort semble avoir été qu'il déplaçait la distribution des charges vers une instance externe, et donc neutre par rapport aux factions en présence. D'un côté, un résultat obtenu par le sort était plus acceptable pour les factions rivales, car on ne pouvait douter de l'impartialité du mécanisme. D'autre part, la décision ayant été, pour ainsi dire, confiée à une entité hors de la portée des hommes, toute tentative d'influencer le résultat devenait vaine, empêchant ainsi les déchirements qu'entraînait la concurrence électorale ouverte. On peut ainsi considérer la pratique du sort et l'institution de la *podesteria* comme des traductions institutionnelles différentes d'un principe identique : la vertu pacificatrice de l'extériorité. Une remarque de Leonardo Bruni sur l'introduction du tirage au sort à Florence au xiv^e siècle confirme en tout cas qu'un siècle plus tard, le sort était assurément perçu comme une solution au problème des factions, qu'il ait été originellement institué pour cette raison ou pas. « L'expérience, écrivait Bruni, a montré que cette pratique [la sélection des magistrats par tirage au sort] était utile pour éliminer les luttes qui éclataient si souvent parmi les citoyens en compétition lors des élections²²... » Dans le même passage, Bruni critique cependant l'utilisation du tirage au sort au motif que, lorsque les citoyens sont obligés de s'affronter dans une élection, ils « mettent ouvertement en jeu leur réputation ». Ils sont du coup incités à bien se conduire dans la vie sociale pour gagner l'estime de leurs concitoyens. Naturellement, note Bruni pour le déplorer, cette incitation disparaît lorsque les candidats aux fonctions publiques sont désignés par le sort. Mais cette condamnation finale du sort fait d'autant plus ressortir le mérite principal que Bruni lui reconnaît.

22. Leonardo Bruni, *Historiarum florentini populi libri XII* [1415-1421], cité dans J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics 1280-1400*, Chapel Hill, 1982, pp. 313-314.

La recherche de mécanismes externes et neutres pour attribuer les fonctions publiques apparaît comme un élément constant de la pensée républicaine italienne. On en trouve un autre exemple, plus tardif, dans le *Discorso di Logrogno* de Francesco Guicciardini (1512). Réfléchissant sur le gouvernement de Florence, Guicciardini propose d'augmenter le Grand Conseil florentin (l'instance qui désigne les magistrats) d'un nombre de citoyens plus élevé que celui qu'il comportait alors. Le contenu de la proposition de Guicciardini, aussi bien que sa justification, méritent une attention particulière. Guicciardini propose en effet de faire entrer au Grand Conseil des citoyens qui ne seraient pas éligibles à une fonction publique : ces citoyens, affirme-t-il, constitueraient des arbitres impartiaux dont le jugement ne pourrait pas être influencé par leurs ambitions personnelles²³. Selon Guicciardini, les élections sont des facteurs de division lorsque les électeurs peuvent eux-mêmes être élus. Les intérêts particuliers et les factions dominent alors, parce que tous sont à la fois juges et parties. Pour faire prévaloir le souci du bien commun, il faudrait, conclut Guicciardini, que les citoyens, ou du moins certains d'entre eux, n'aient aucun intérêt personnel et direct dans le résultat de la compétition électorale. Ils ne devraient être que des juges comparant, de l'extérieur, les mérites respectifs des candidats. Comme Bruni, Guicciardini n'était pas favorable au tirage au sort, il lui préférerait l'élection. Mais il cherchait, par ce dispositif, à combiner les effets bénéfiques de l'élection et l'impartialité d'un agent externe et donc neutre. La proposition de Guicciardini est remarquable par la justification, de prime abord surprenante, qu'elle donne à l'extension du droit de vote. Mais elle montre, surtout, que la neutralité et l'extériorité apparaissaient, de façon générale, comme la solution au problème des factions. Il y a tout lieu de penser que c'étaient là les deux caractères du tirage au

23. « Del modo di ordinare il governo popolare » [1512] (ce texte est appelé habituellement le « Discorso di Logrogno »), in F. Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Regimento di Firenze*, a cura di R. Palmarocchi, Bari, Laterza, 1931, pp. 224-225.

sort qui présentaient le plus d'importance dans les républiques italiennes du Moyen Âge.

FLORENCE

L'histoire constitutionnelle de Florence éclaire plus précisément les différents aspects de l'usage du tirage au sort²⁴. Pendant les périodes républicaines, les Florentins se servaient du sort pour sélectionner divers magistrats, ainsi que les membres de la *Signoria*. En fait, les institutions florentines ont connu, entre le xiv^e et le xvi^e siècle, des évolutions et des ruptures qui rendent nécessaire une rapide esquisse chronologique.

On peut schématiquement distinguer deux périodes républicaines. La première s'étend de 1328 à 1434. La république florentine existait depuis le xni^e siècle, mais des réformes importantes furent adoptées en 1328 et un système institutionnel républicain se stabilisa alors, non sans difficultés, jusqu'à la première arrivée au pouvoir des Médicis, en 1434. De 1434 à 1494, les Médicis maintinrent l'apparence d'une structure républicaine, mais ils contrôlaient en fait le gouvernement grâce à leur clientèle et à une série de subterfuges. Aussi, le régime fonctionnant pendant ces soixante années n'est-il pas en général considéré comme républicain. La république retrouva vie avec la révolution de 1494, où Savonarole joua un rôle de premier plan, et subsista jusqu'en 1512. En 1512, les Médicis revinrent au pouvoir et dominèrent de nouveau la cité pendant quinze ans. La république fut brièvement ressuscitée une dernière fois de 1527 à

24. Sur Florence, voir N. Rubinstein, « I primi anni del Consiglio Maggiori di Firenze (1494-1499) », *Archivio Storico Italiano*, 1954, 403-404, pp. 151 sqq., pp. 321 sqq.; N. Rubinstein, « Politics and constitution in Florence at the end of the fifteenth century », in E. F. Jacob (éd.), *Italian Renaissance Studies*, New York, 1960; G. Brucker, *Florentine Politics and Society 1342-1378*, Princeton, 1962; N. Rubinstein, « Florentine constitutionalism and Médicis ascendancy in the fifteenth century », in N. Rubinstein (éd.), *Florentine Studies, Politics and Society in Renaissance Florence*, Evanston, 1968; G. Brucker, *The Civic World of Renaissance : Florence*, Princeton, 1977; J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics 1280-1400*, op. cit.

1530, puis s'effondra définitivement pour faire place à une forme de gouvernement héréditaire, le duché de Toscane, aux mains des Médicis. Pour simplifier l'analyse, on considère ici les institutions ayant fonctionné de 1494 à 1512, puis de 1527 à 1530 comme formant un bloc que Ton appellera le second système républicain²⁵.

Dans le premier comme dans le second système républicain, la sélection des magistrats comportait d'abord un scrutin d'approbation (*squittinio*). Les noms de ceux qui obtenaient un nombre de voix favorables supérieur à un seuil fixé étaient mis dans des sacs (*borsellini*) dont on tirait ensuite au hasard les noms de ceux qui accéderaient aux magistratures (en particulier, les neuf magistrats de la *Signoria*, les Douze *Buoni Uomini* et les seize Gonfaloniers, magistrats des différents quartiers de Florence). Le scrutin d'approbation était secret. Seuls étaient soumis au *squittinio* des noms déjà choisis par un comité de présélection dont les membres étaient appelés les *nominatori*. C'est dans les modalités de la présélection et celles du scrutin d'approbation que les institutions de la première et de la seconde période républicaine se différencient.

D'autre part, dans l'une et l'autre des périodes républicaines, plusieurs dispositions garantissaient la rotation des charges : les *divieti* (interdictions). Ceux-ci interdisaient qu'une même fonction soit attribuée plusieurs fois de suite à la même personne, ou aux membres d'une même famille, pendant une période donnée. Les membres de la *Signoria* étaient renouvelés tous les deux mois, les fonctions des autres magistrats duraient un peu plus longtemps. On retrouvait ainsi dans la république florentine la combinaison du tirage au sort et de la rotation qui caractérisait la démocratie athénienne.

Au xiv^e siècle, l'accès aux magistratures était pour partie contrôlé par l'aristocratie (les *Ottimati*), les grandes familles marchandes et les dirigeants des corporations majeures. Des

25. La meilleure source d'information concernant ce second système républicain est Donato Giannotti, « Discorso intorno alla forma della repubblica di Firenze » [1549], in Giannotti, *Opère Politiche e Letterarie*, 2 vol., Firenze, Le Monnier, 1850, vol. 1, pp. 17-29.

citoyens n'appartenant pas à cette aristocratie (des commerçants ou artisans de rang moyen, par exemple) pouvaient accéder au groupe duquel étaient tirés les magistrats (l'ensemble des noms introduits dans les *borsellini*), mais à la condition d'avoir été préalablement proposés par les élites de la richesse et de la naissance. L'aristocratie dominait, en effet, le comité de présélection (*les nominatori*) qui choisissait les noms soumis au scrutin d'approbation²⁶. En revanche, l'instance qui approuvait ou rejetait, lors du *squittinio*, les noms proposés était plus ouverte. Elle comptait environ cent membres (nommés *arrotti*) élus par des citoyens eux-mêmes tirés au sort²⁷. Les noms qui étaient finalement mis dans les sacs à l'issue du *squittinio* avaient ainsi été doublement approuvés, par l'aristocratie et par un cercle plus large.

Ce système complexe était considéré, à la fin du Xiv^e siècle, comme une garantie d'impartialité dans la sélection des magistrats et comme une protection contre les fac-

26. La composition du comité de présélection au xiv^e siècle est analysée en détail par J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics*, op. cit., p. 122. Au xiv^e siècle, les *nominatori* pouvaient choisir les noms soumis au *squittinio* sans restriction parmi tous les citoyens de Florence, c'est-à-dire parmi les hommes majeurs payant des impôts (eux seuls étant considérés comme des *cittadini* au sens plein, les autres n'étant que « des habitants de Florence »). La population totale de Florence oscillait, au cours du xiv^e siècle, entre 50 000 et 90 000 personnes (y compris les femmes et les enfants), cf. J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics*, op. cit., p. 177. Dans les années 1350, environ 3 500 noms étaient soumis au *squittinio*. En 1382, le nombre des noms présentés au scrutin d'approbation s'élevait à 5 350, et en 1433, un an avant la première prise de pouvoir par les Médicis, il atteignait 6 354 {cf. J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics*, op. cit., pp. 177, 273, 275}.

27. On tirait au sort 12 consuls des 12 guildes majeures et 55 citoyens dont les noms avaient été approuvés lors de scrutins antérieurs pour différentes charges (le priorat, des Douze *Buoni Huomini*, les Gonfalonniers); ces 67 personnes désignées par le sort éalisaient ensuite les cent électeurs (*arrotti*) qui votaient lors du scrutin d'approbation. Sur la composition de l'instance qui se prononçait par *squittinio*, au xiv^e siècle, voir J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics* op. cit., p. 122.

tions. Sa complexité même le soustrayait, semblait-il, aux manipulations des individus et des clans : nul ne pouvait maîtriser toutes les étapes du processus, ni en orienter à son gré le résultat²⁸. L'intervention du tirage au sort, mécanisme neutre et non maîtrisable, dans la dernière étape contribuait largement à créer ce sentiment d'impartialité. Florence ne différait pas, sur ce point, des autres républiques italiennes. L'expérience florentine, cependant, révèle aussi une autre dimension du tirage au sort. La procédure avait été introduite à Florence pour la première fois en 1291, mais cette première expérience s'était avérée de courte durée. La combinaison du scrutin d'approbation et du sort, qui devint l'une des pierres angulaires du républicanisme florentin, fut en fait établie par les ordonnances de 1328. Le préambule des nouvelles ordonnances décrivait ainsi l'objectif de la réforme (y compris donc l'emploi du tirage au sort) : « Ceux des citoyens de Florence que les bons citoyens respectueux des lois s'accorderont à considérer comme des hommes de valeur et des hommes capables, compte tenu de leur vie et de leurs mœurs, pourront *équitablement* s'élever et accéder aux honneurs [des charges publiques]²⁹. » Les Florentins ne souhaitaient pas plus que les Athéniens être gouvernés par des citoyens incompetents ou indignes. Le *squittinio* servait à les éliminer (bien entendu, il se prêtait aussi à une utilisation partisane). À Florence, c'était donc le jugement d'autrui, et non pas l'estimation personnelle de ses propres capacités compte tenu des sanctions possibles, qui était censé assurer l'élimination des incapables. Mais entre tous ceux qui étaient jugés dignes et capables d'exercer une charge (ceux qui obtenaient plus de voix positives que le seuil fixé, lors du scrutin d'approbation), le sort était supposé opérer une distribution plus équitable. C'est pourquoi les ordonnances de 1328 furent présentées comme garantissant plus d'égalité dans

28. J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral politics*, op. cit., pp. 211-212.

29. Cité in J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics*, op. cit., p. 102. C'est moi qui souligne.

l'accès aux responsabilités publiques et continuèrent d'être perçues ainsi par la suite. Pourtant, la croyance dans le caractère égalitaire du tirage au sort ne s'établit pas d'un seul coup. Les propriétés et les effets du sort demeurèrent un objet de discussion et d'interrogation jusqu'au début du second système républicain, à la fin du xv^e siècle.

Tout d'abord, bien que le caractère égalitaire du tirage au sort fût explicitement noté en 1328, aucune mention n'en avait été faite lorsqu'il avait été institué pour la première fois en 1291³¹. La remarque de Bruni citée plus haut donne à penser qu'à ce moment-là le tirage au sort était surtout perçu comme un mécanisme externe et neutre, empêchant les déchirements entre factions. Après 1328, cependant, et au cours du xiv^e siècle, les corporations, qui constituaient l'élément populaire du système social et politique florentin, montrèrent pour le sort un attachement particulier³². Toutefois, un siècle plus tard, lorsque la république fut rétablie après la première période médicéenne (1434-1494), il y eut une nouvelle phase de doutes et d'hésitations concernant les effets du tirage au sort.

L'innovation capitale de la révolution de 1494 fut l'établissement d'un Grand Conseil, sur le modèle vénitien. On décida alors que tous les membres du Grand Conseil seraient à la fois électeurs et éligibles pour la désignation des magistrats³³. La présélection des noms soumis au vote fut néan-

30. Voir également sur ce point, N. Rubinstein « Florentine constitutionalism and Medici ascendancy in the fifteenth century », art. cit., p. 451.

31. J. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics*, op. cit., pp. 31-32.

32. Après la défaite de la révolte des Ciompi, certains chefs du mouvement populaire proposèrent d'abolir la pratique du tirage au sort afin d'éviter la nomination à la *Signoria* d'aristocrates hostiles au peuple. Il s'avéra, après consultation des guildes, que leur base ne les suivait pas sur ce point. Voir N. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics*, op. cit., pp. 257-259.

33. La réforme de 1494 décida que : 1 - seraient désormais membres du Grand Conseil tous ceux dont les noms avaient été approuvés par *squittinio* pour les magistratures exécutives les plus prestigieuses (*Signoria*, Douze *Buoni Uomini*, Seize *Gonfaloniers*), ou dont les pères ou grands-pères avaient été approuvés par *squittinio* pour ces mêmes magis-

moins conservée, mais l'aristocratie en perdit le contrôle : les *nominatori* furent désormais tirés au sort parmi les membres du Grand Conseil³⁴. La grande question, cependant, était le choix d'une procédure pour le vote du Grand Conseil. Conserverait-on la combinaison de *squittinio* et de tirage au sort qui avait fonctionné pendant le premier régime républicain (tous les noms obtenant plus d'un nombre fixe de voix étant mis dans les sacs d'où l'on tirerait au sort), ou adopterait-on un nouveau système, sans tirage au sort, par lequel les magistratures seraient attribuées à ceux qui avaient obtenu le plus de voix favorables (*le più fave*) lors du vote³⁵? Le second système, on le voit, constituait une élection. Un débat s'ouvrit ainsi sur les mérites comparés de l'élection et du tirage au sort. La révolution de 1494 et le renversement des Médicis s'étaient faits grâce à une alliance entre une partie des *Oui-mati* et les *Popolani* (les classes inférieures, comprenant les artisans, les petits commerçants et les boutiquiers). Le problème central, durant les dernières années du xv^e siècle, était de savoir lequel de ces deux groupes aurait la haute main sur le nouveau régime républicain. Les acteurs eux-mêmes croyaient que la réponse à cette question dépendait de la procédure qui serait utilisée par le Grand Conseil. Il est remarquable que pendant quelques années, les acteurs semblent avoir été très incertains sur les effets respectifs du sort et de l'élection. Chacun des deux groupes en présence se demandait quel mode de sélection lui serait le plus favorable. Dans

tratures; 2 - d'autre part, tous les trois ans, le Grand Conseil choisirait soixante citoyens parmi ceux qui payaient des impôts et appartenant à des familles dont certains membres avaient détenu des offices par le passé; ces soixante citoyens deviendraient membres du Grand Conseil. Aux alentours de 1500, le Grand Conseil comptait un peu plus de 3 000 membres, sur une population d'environ soixante-dix mille personnes (y compris les femmes et les enfants) (voir F. Gilbert, *Machiavelli and Guicciardini, Politics and History in Sixteenth Century Florence*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 20).

34. Voir Donato Giannotti, « Discorso intorno alla forma della repubblica di Firenze », in *Opère Politiche e Letterarie*, op. cit., p. 20.

35. On votait au moyen de fèves noires et blanches, ce qui explique l'expression : « *le più fave* ».

trois articles d'un intérêt exceptionnel, Nicolai Rubinstein a reconstitué en détail les fluctuations et les hésitations des acteurs politiques sur ce point³⁶.

On peut approximativement diviser cet épisode capital de l'histoire constitutionnelle florentine en trois moments. Dans un premier temps (9 novembre-2 décembre 1494), la décision fut prise de restaurer les institutions du premier système républicain. On décida donc, après une courte période transitoire, de retourner à la sélection par le sort. Les *Ottimati* croyaient alors, semble-t-il, que la combinaison du *squittinio* et du tirage au sort restaurerait l'influence prédominante qu'ils avaient de fait exercée au xiv^e siècle. Leur préférence pour le sort résultait peut-être aussi de leur attachement aux procédures traditionnelles. Les *Ottimati* craignaient, enfin, que les élections ne ramènent au pouvoir les clients des Médicis. Dans un second temps (9 décembre-22-23 décembre 1494), en réponse à l'insatisfaction des *Popolani* vis-à-vis de la première réforme, des mesures furent prises en direction d'un régime plus populaire. Cette deuxième période vit l'apogée de l'influence de Savonarole et s'acheva sur la réforme radicale des 22-23 décembre qui institua le Grand Conseil. Mais la réforme des 22-23 décembre comportait aussi un autre élément : elle substituait les élections au sort pour la désignation des magistrats. Savonarole semble avoir joué un rôle crucial dans cette seconde décision : il était clairement favorable à l'élection. La procédure élective était à ses yeux partie intégrante d'une constitution populaire ou démocratique³⁷. Il semble donc qu'à ce point le mouvement populaire ait cru que les élections fonctionneraient en sa faveur. Simultanément toutefois, les *Ottimati* changèrent leur position. Ils acceptèrent la méthode élective dans la croyance que leurs relations, leur prestige et leurs talents leur permettraient de l'emporter dans la compétition électo-

36. N. Rubinstein, « I primi anni del Consiglio Maggiore di Firenze (1494-1499) », *ArchivioStoricoItaliano*, art. cit.; N. Rubinstein, « Politics and constitution in Florence at the end of the fifteenth century », art. cit.

37. N. Rubinstein, « Politics and constitution in Florence at the end of fifteenth century », art. cit., p. 178.

raie. Un observateur, favorable aux *Ottimati*, affirmait même que le nouveau système (l'élection plutôt que le tirage au sort) *n'avait d'autre but que de rendre l'État à l'aristocratie*³⁸. Ainsi, en décembre 1494, une incertitude subsistait encore sur les effets probables de l'élection comparés à ceux du tirage au sort. C'est cette ambiguïté qui permit la réforme : chaque camp croyait qu'elle jouerait en sa faveur. L'expérience sembla d'abord donner raison au mouvement populaire. Dans la ferveur populaire pour le Grand Conseil, des « hommes nouveaux » (*gente nuova*) et des partisans du mouvement populaire furent portés à des postes importants lors des premières élections. Après un certain temps, cependant, la situation se modifia. « La nouveauté se dissipa peu à peu, écrit N. Rubinstein, le prestige et l'influence des *Ottimati* reprirent leur force. [...] Ainsi voyons-nous une fois de plus une proportion considérable des plus hautes charges revenir aux familles qui en avaient déjà une longue expérience, sous les Médicis et avant eux³⁹. » Il y eut à ce point un revirement du mouvement populaire. Celui-ci en vint à penser que le tirage au sort lui était plus favorable. Les *Ottimati* de leur côté, voyant qu'ils réussissaient à se faire élire, affichaient une préférence de plus en plus nette pour l'élection. Finalement, lors d'une troisième période (1495-1497), sous la pression du mouvement populaire, l'élection fut progressivement abandonnée au profit du sort.

Les revirements de la fin de la deuxième période (les élections de 1494-1495) furent, à l'évidence, déterminants. Cet épisode décisif semble avoir stabilisé définitivement l'ensemble des croyances concernant les effets respectifs des élections et du tirage au sort. L'élection se trouva ensuite systématiquement associée au *governo stretto* (le gouvernement « étroit » ou aristocratique), et le tirage au sort, au *governo largo* (le gouvernement « ouvert » ou populaire). Ces

38. Sur ce point, voir N. Rubinstein, « I primi anni del Consiglio Maggiore di Firenze (1494-1499) », *Archivio Storico Italiano*, 1954, 404, art. cit., p. 324, et « Politics and constitution in Florence at the end of the fifteenth century », art. cit., p. 179.

39. N. Rubinstein, « Politics and constitution in Florence at the end of the fifteenth century », art. cit., p. 179.

croyances devaient trouver leur expression la plus brillante et la plus célèbre dans les écrits de Guicciardini. Guicciardini, membre d'une des grandes familles *Ottimati* et l'un des plus influents défenseurs du républicanisme aristocratique, rédigea deux discours sur les mérites respectifs des élections et du tirage au sort⁴⁰.

Le premier discours expose les arguments en faveur de l'élection (le système des *più fave*), tandis que le second défend la combinaison du scrutin d'approbation (le *squittinio*) et du sort. Quoique Guicciardini, suivant les règles d'un genre rhétorique établi, se fasse tour à tour le défenseur de l'une et l'autre procédure, plusieurs signes, discrets mais sans ambiguïté, montrent que ses préférences vont à l'élection. Le défenseur de la méthode élective soutient que, lorsqu'on établit une république, il faut viser deux buts : « Le but premier et principal [est] de constituer [les républiques] de telle manière que tous les citoyens soient égaux devant la loi; là-dessus, il ne faut pas faire de distinction entre le riche et le pauvre, entre le puissant et le faible, et il faut faire en sorte que chacun soit assuré que sa personne, ses biens, sa condition ne pourront subir de dommages. » L'autre but à viser dans l'institution d'une république est que les fonctions publiques soient « aussi ouvertes que possible à tout un chacun, de telle sorte que le plus grand nombre possible de citoyens y participent⁴¹ ». L'égalité devant la loi et l'accès égal aux fonctions publiques constituaient en fait les deux valeurs centrales du républicanisme florentin. Le discours de Guicciardini formule donc un thème commun de la pensée républicaine. Un siècle plus tôt, dans « l'Oraison funèbre de Nanni Strozzi », Bruni avait déjà défini l'égalité républicaine dans les termes suivants : « C'est là, donc, la vraie liberté, cette égalité d'une république : ne pas avoir à craindre la violence ni l'agression de qui que ce soit, jouir de l'égalité des

40. « Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande », in F. Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, op. cit., pp. 175-185.

41. « Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande », in F. Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, op. cit., pp. 175-176.

citoyens devant la loi et de l'égalité dans l'accès aux fonctions publiques⁴². » Mais ici Guicciardini hiérarchise les deux objectifs. Tandis que le premier (l'égalité devant la loi) doit être réalisé sans restrictions, poursuit Guicciardini, le second (l'accès égal aux fonctions) ne doit être recherché que dans certaines limites, car le destin de la cité ne doit pas être laissé entre les mains de citoyens médiocrement dignes et compétents. C'est ici que l'élection révèle sa supériorité sur le sort. L'élection assure que les magistrats sont « aussi choisis [*scelti*] que possible⁴³ ». Elle a également pour vertu d'empêcher quiconque de « se poser en Grand [*si fare grande*] ». Dans un système électif, l'éminence est conférée par autrui, non par soi-même. Et en même temps, les électeurs savent distinguer les vrais Grands de ceux qui prennent seulement de grands airs⁴⁴. Contre un tel système, concède Guicciardini, la seule objection qu'on puisse faire valoir serait que « le nombre de ceux qui obtiennent les magistratures se rétrécit [*gli uffici vanno stretti*] ». Mais la réponse à cette objection tient en une question : si le peuple préfère confiner les offices dans des cercles choisis, à qui la faute? Et si l'on insiste en faisant observer qu'avec un système électif quelques citoyens méritants peuvent rester exclus des fonctions publiques, alors que le peuple réélit constamment les mêmes individus, une autre réponse peut être donnée : « Ce n'est pas aux particuliers à juger des mérites, mais au peuple, qui a un meilleur jugement que n'importe qui, car il est prince et il est sans passion. [...] Il [le peuple] connaît mieux chacun de nous que nous ne nous connaissons nous-mêmes et il n'a pas d'autre but que de rétribuer ceux qui le

42. Leonardo Bruni, *Oraison funèbre de Nanni Strozzi* [1428], cité par H. Baron, *The Crisis of the Early Italian Renaissance*, Princeton, p. 419 (le texte latin est reproduit par Baron p. 556).

43. Le qualificatif italien *scelti* a, comme le terme français « choisi », le double sens d'élu et de distingué. Guicciardini joue évidemment ici sur ce double sens.

44. Ici encore, Guicciardini utilise les multiples connotations de l'expression *si fare grande*. Ceux qui « se font Grands » sont à la fois ceux qui s'auto-proclament Grands, mais aussi ceux qui jouent les Grands et affectent la grandeur.

méritent⁴⁵. » L'idée que le peuple est capable de juger ce qui lui est proposé, les personnes comme les décisions, mais qu'il est incapable de se gouverner lui-même, forme un motif récurrent de la pensée de Guicciardini. Les élections sont ainsi préférables au tirage au sort puisqu'elles sélectionnent les meilleurs tout en laissant au peuple le soin de discerner qui sont les meilleurs. Ce jugement de valeur mis à part, la manière dont Guicciardini caractérise les propriétés respectives de l'élection et du sort semble refléter assez exactement la perception commune des deux méthodes qui s'établit à Florence après 1495-1497.

Ainsi, ayant introduit le tirage au sort pour lutter contre les factions, les Florentins avaient en définitive redécouvert par l'expérience l'ancienne idée des démocrates athéniens : le sort est plus démocratique que l'élection. Pas plus qu'Aristote, Guicciardini n'expliquait pourquoi l'élection tendait à réserver les offices aux élites, mais il tenait le fait pour constant et les républicains florentins pensaient de même. Or, comme l'ont établi les travaux de Hans Baron, Félix Gilbert et John Pocock, le républicanisme florentin et les élaborations théoriques qu'il a suscitées ont exercé une influence considérable sur les développements ultérieurs de la pensée républicaine, en Angleterre et aux États-Unis en particulier. Les théoriciens et les acteurs des ^{xvi}^e et ^{xviii}^e siècles, qui connaissaient l'expérience républicaine florentine, savaient que la croyance au caractère aristocratique de l'élection n'était pas propre à la culture politique grecque.

VENISE

Venise aussi employait le tirage au sort, mais d'une tout autre manière⁴⁶. Les Vénitiens avaient mis au point un

45. « Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande », in F. Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, op. cit., pp. 178-179.

46. Sur Venise, voir W. J. Bouwsma, *Venice and the Défense of Republican Liberty*, Berkeley, 1968; F. Lane, *Venice, a Maritime Republic*, Baltimore, 1973. L'ouvrage de référence majeur sur la constitution vénitienne est : Giuseppe Maranini, *La Costituzione di Venezia*, 2 vol. [1927], La Nuova Italia, Firenze, 1974.

système de désignation des magistrats extraordinairement complexe et subtil. Celui-ci devint célèbre parmi les écrivains politiques de l'Europe entière⁴⁷. Harrington devait en recommander l'adoption pour sa république idéale, Oceana⁴⁸. Le sort n'intervenait dans ce système, peut-on dire schématiquement, que pour sélectionner les membres des comités qui proposaient des candidats au Grand Conseil (les *nominatori*). Ces comités étaient désignés selon une procédure à étapes multiples, qui combinait tirage au sort et élection⁴⁹. Le tirage au sort n'était donc pas employé, comme à Florence, pour sélectionner les magistrats eux-mêmes. Les *nominatori* vénitiens proposaient plusieurs noms pour chaque charge à pourvoir. Les noms proposés étaient ensuite *immédiatement* soumis au vote du Grand Conseil⁵⁰. Pour chaque magistrature, c'était le candidat qui avait obtenu le plus de voix qui était désigné⁵¹. Le système tout entier reposait ainsi principalement sur l'élection, à la fois parce que les candidats étaient finalement élus par le Grand Conseil, mais aussi parce que les noms des candidats proposés étaient ceux qui avaient recueilli *le plus de voix* au sein du comité de présélection. L'utilisation du tirage au sort pour former le comité de

47. Le système de désignation vénitien est décrit dans son ensemble dans Giuseppe Maranini, *La Costituzione di Venezia*, op. cit., vol. II, pp. 106-124.

48. J. Harrington, « The manner and use of the ballot », in *The Political Works of James Harrington*, éd. John Pocock, Cambridge, 1977, pp. 361-367.

49. La combinaison du tirage au sort et de l'élection pour la désignation des *nominatori* concernait uniquement l'élection du doge. Pour les autres magistratures, le comité de *nominatori* était simplement désigné par le sort. Sur la procédure particulière de l'élection du doge, voir G. Maranini, *La Costituzione di Venezia*, op. cit., vol. I, pp. 187-190.

50. Toutefois, cette procédure n'était pas employée pour toutes les magistratures. Pour quelques-unes des charges les plus importantes, le Sénat (*Consiglio dei Pregadi*) nommait et élisait, sans aucune intervention du Grand Conseil. Et pour les magistrats élus par le Grand Conseil, les candidats étaient dans certains cas proposés d'en haut, par la Signoria ou par le Sénat. Voir F. Lane, *Venice, a Maritime Republic*, op. cit., pp. 258-259.

51. Voir G. Maranini, *La Costituzione di Venezia*, op. cit., vol. II, p. 18.

nominatori rendait presque impossible l'influence des brigues sur le processus d'ensemble : les membres du Conseil ne pouvaient pas savoir à l'avance qui serait appelé à proposer des candidats. Comme, de surcroît, on procédait au vote sitôt les noms des candidats annoncés, il était sans objet de faire campagne au sein du Conseil. « La sélection par tirage au sort du comité chargé de proposer les candidats, l'immédiateté de la publication des noms et du vote avaient explicitement pour but d'empêcher les candidats de faire campagne avec des discours qui auraient pu enflammer les factions ⁵². » Un autre trait du système, qui fascinait les observateurs, œuvrait dans le même sens : on votait au Grand Conseil au scrutin secret. Les Vénitiens prenaient un luxe inouï de précautions pour s'assurer que chacun jetait les boules de scrutin dans un secret absolu (les boules au moyen desquelles on votait étaient même enveloppées dans des linges, pour qu'on ne les entendît pas tomber dans l'urne). Là encore, l'objectif était d'entraver l'action de groupes organisés : en votant, chaque membre du Grand Conseil devait être aussi isolé que possible de la pression des groupes et des factions.

Même si le sort avait ainsi pour but essentiel de dissocier les élections des intrigues et des campagnes qui attisaient les divisions, certains (en particulier, Gasparo Contarini, le plus célèbre théoricien de la constitution vénitienne) lui reconnaissaient aussi un aspect « populaire » parce qu'il donnait un rôle à un plus grand nombre ⁵³. Mais cette dimension égalitaire signifiait seulement que tous les membres du Grand Conseil avaient une chance égale de devenir « importants », c'est-à-dire un égal accès au comité qui proposait des candidats, non pas aux magistratures elles-mêmes ⁵⁴. Il reste qu'à Venise aussi, le tirage au sort était associé à la dimension populaire du gouvernement et à la notion d'accès égal,

52. F. Lane, *Venice, a Maritime Republic*, op. cit., p. 110. C'est moi qui souligne.

53. G. Contarini, *De Magistratibus et Republica Venetorum*, Paris, 1543.

54. F. Lane, *Venice, a Maritime Republic*, op. cit., p. 259.

même si celles-ci ne concernaient qu'une fonction limitée et très particulière.

Il n'échappait pas aux observateurs les plus perspicaces, notamment Harrington et Rousseau, qu'en réalité les plus hautes magistratures restaient habituellement entre les mains de quelques familles éminentes, dans un cercle beaucoup plus restreint que celui du Grand Conseil. Rousseau écrivait ainsi, dans le chapitre du *Contrat social* consacré aux élections : « Car c'est une erreur de prendre le gouvernement de Venise pour une véritable aristocratie. Si le peuple n'y a aucune part au gouvernement, la noblesse y est peuple elle-même. Une multitude de pauvres Barnabotes [les membres de la noblesse pauvre qui habitaient le quartier de Saint-Barnabe] n'approcha jamais d'aucune magistrature, et n'a de sa noblesse que le vain titre d'Excellence et le droit d'assister au Grand Conseil ⁵⁵. » Pour Rousseau, la noblesse vénitienne constituait l'équivalent de la « bourgeoisie » qui formait le Conseil Général de Genève, et Venise n'était pas « plus aristocratique » que sa république natale. L'une et l'autre étaient, à ses yeux, des « gouvernements mixtes ».

Le Grand Conseil vénitien ne comprenait, sans doute, qu'une petite fraction de la population. On en était membre par hérédité, et ses membres étaient les descendants de ceux qui y avaient été admis lors de la réforme de 1297 (la *Serrata* ou « clôture » du Conseil). Le Conseil comptait deux mille cinq cents membres au milieu du xvi^e siècle. L'appartenance au Grand Conseil définissait ainsi la noblesse vénitienne, mais en même temps, ces nobles seuls avaient des droits politiques. Seuls, ils constituaient le corps des citoyens. Ce n'était pas le caractère héréditaire et fermé du Grand Conseil qui attirait le plus l'attention de Rousseau ou de Harrington, mais le fait que seule une petite fraction du corps des citoyens membres du Conseil avait de fait accès

55. Rousseau, *Du contrat social* (1762), livre IV, chap. 3, *Œuvres complètes*, vol. III, op. cit., p. 442. Pour les remarques de Harrington sur le même sujet, « The Prerogative of Popular Government » [1658], in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 458.

aux magistratures. Or cette restriction supplémentaire s'opérait sans que rien ne vînt entraver la liberté des élections.

Dans un passage sibyllin, Harrington, observateur attentif et fervent admirateur de Venise, présentait ce trait comme la grande énigme du gouvernement vénitien : « Devinez, devinez, quelle est la réponse? Les magistratures de Venise (sauf celles qui sont plus symboliques que réellement importantes) sont toutes annuelles ou, au plus, biennales. Aucun individu dont le mandat est expiré ne peut conserver plus longtemps sa magistrature, sinon par une nouvelle élection. Les élections sont, pour la plupart, faites dans le Grand Conseil, et à scrutin secret, ce qui est la forme de suffrage la plus équitable et impartiale. Et pourtant, les plus hautes magistratures roulent perpétuellement entre quelques mains. Si je puis me permettre de donner un conseil à qui veut étudier la politique : qu'il comprenne Venise. Une bonne compréhension de Venise permet presque toujours de bien juger n'importe quel gouvernement au monde (malgré les différences qu'il y a entre chaque régime politique)⁵⁶. » Harrington ne formulait pas explicitement la réponse à cette énigme, mais le lecteur pouvait la découvrir sans difficultés : quand même les élections sont libres et équitables, les électeurs tendent à voter de manière répétée pour les mêmes personnalités ou familles éminentes. Harrington suggérait en outre que la portée de cette règle politique mystérieuse s'étendait bien au-delà de Venise.

En limitant les intrigues parmi les membres du Grand Conseil, le tirage au sort contribuait à maintenir la remarquable cohésion de la noblesse vénitienne. Cette cohésion était sans doute une des causes de l'étonnante stabilité de la république. Alors que les autres républiques italiennes offraient le spectacle de révoltes où une partie des élites s'alliait au mouvement populaire, la forte unité interne de la noblesse vénitienne lui permettait de maintenir efficacement à l'écart les autres couches de la population et d'éviter ainsi des troubles qui eussent miné le *statu quo*.

56. J. Harrington, « The Prerogative of Popuiar Government », in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 486.

Mais il importe surtout de noter que Venise était considérée, à juste titre, comme un modèle de république élective. Sa stabilité, ses victoires militaires passées sur les Turcs, sa richesse, l'éclat exceptionnel de ses arts lui conféraient, parmi les observateurs, un statut quasi mythique (*il mito di Venezia*)⁵⁷. Ce succès se trouvait ainsi associé au système électif. Il n'est pas sans importance que deux régimes électifs, ceux de Rome et de Venise, aient représenté, dans la culture des xvn^e et xvin^e siècles, les modèles les plus éclatants de réussite républicaine.

D'un autre côté, l'expérience de Florence et la pensée républicaine florentine maintenaient vivante l'ancienne idée que le tirage au sort était un mode de sélection plus égalitaire que l'élection. Le corps des citoyens était à peu près aussi restreint à Florence qu'à Venise, mais les républicains florentins avaient rappelé qu'à l'intérieur de ces limites, le sort distribuait l'accès aux magistratures de façon égale. La théorie politique des xvn^e et XVIII^e siècles était encore imprégnée de ces leçons.

2. LA THÉORIE POLITIQUE DE L'ÉLECTION ET DU TIRAGE AU SORT AUX XVII^e ET XVIII^e SIÈCLES

HARRINGTON

Harrington, un des hérauts du républicanisme sous le protectorat de Cromwell, notait qu'Athènes avait été conduite à sa perte parce que, son Conseil ou Sénat (la *Boulé*) étant désigné par le sort, il lui manquait « une aristocratie naturelle ». Athènes était imparfaite, écrivait Harrington, « en ceci que le Sénat, choisi en une seule fois par tirage au sort et non par élection, et renouvelé chaque année non pas en partie mais entièrement, n'était pas composé par l'aristocratie naturelle, et comme il ne siégeait pas assez longtemps

57. Sur « le mythe de Venise » parmi les observateurs, voir J. Pocock, *The Machiavellian Moment*, op. cit., pp. 100-102, 112-113, 284-285, 319-320, 324-325, 327-328.

pour devenir compétent ou pour se perfectionner dans ses fonctions, il n'avait pas l'autorité suffisante pour détourner le peuple de ces turbulences constantes qui finirent par provoquer sa ruine⁵⁸ ». La même thèse est répétée dans *The Prerogative of Popular Government* : le fait que le Sénat (ou Conseil) était choisi par tirage au sort privait Athènes « du bienfait naturel et nécessaire d'une aristocratie⁵⁹ ». Pour Harrington, il ne faisait aucun doute qu'à la différence du sort, l'élection sélectionnait des élites préexistantes. Quand les hommes sont laissés libres, arguait-il, ils reconnaissent spontanément les meilleurs d'entre eux. « Vingt hommes, s'ils ne sont pas tous idiots - et peut-être même s'ils le sont -, ne peuvent se rassembler sans qu'il y ait entre eux une différence telle qu'un tiers environ sera plus sage, ou en tout cas moins stupide, que les autres. [...] Après quelque fréquentation, si brève soit-elle, ceux-ci seront découverts et (comme les cerfs qui ont les bois les plus grands) ils conduiront le troupeau. Car, tandis que les six, discutant et argumentant entre eux, montrent l'éminence de leurs talents, les quatorze autres découvrent des choses auxquelles ils n'avaient jamais pensé ou sont éclairés sur des vérités qui auparavant les avaient laissés perplexes⁶⁰. » Cette observation figure dans le passage des préliminaires d'*Oceana* où Harrington discute l'élection du Sénat, mais elle est présentée comme une caractéristique générale de la nature humaine. Il faut donc présumer qu'aux yeux de Harrington, elle s'applique à n'importe quel type d'élection. C'est pour permettre la libre reconnaissance de cette aristocratie naturelle que l'auteur d'*Oceana* préconise l'emploi de la procédure élective.

Harrington rejetait donc l'usage du sort dans la nomination aux fonctions publiques. Son nom, cependant, est demeuré associé à l'éloge de la rotation des charges. J. Pocock, en particulier, a souligné l'importance de l'idée de rotation dans la

58. J. Harrington, « Oceana » [1656], in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 184.

59. J. Harrington, « The Prerogative of Popular Government », in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 477.

60. J. Harrington, « Oceana », in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 172.

pensée de Harrington et montré qu'elle reflétait son attachement au principe central de l'humanisme civique : l'homme atteint l'épanouissement de sa nature par la participation politique⁶¹. Or le principe de la rotation était traditionnellement associé à la pratique du tirage au sort. Comment Harrington pouvait-il à la fois préconiser l'élection et l'occupation des charges à tour de rôle, s'il est vrai, comme on le notait plus haut, que la liberté d'élire est aussi celle de réélire et qu'un conflit potentiel oppose donc le principe électif et le principe de rotation? Une lecture attentive des dispositions institutionnelles, ou « ordres », d'*Oceana* s'impose ici⁶².

Au niveau des paroisses (la plus petite subdivision politique dans le système de Harrington), les « anciens » élisent chaque année un cinquième d'entre eux, « les personnes ainsi choisies sont députés de la paroisse pour la durée d'un an à partir de leur élection, et pas plus, et elles ne peuvent être élues *deux ans de suite*⁶³ ». Chaque ancien est ainsi député de la paroisse tous les cinq ans. Il y a donc à ce niveau une rotation complète puisque tous les anciens sont députés à

61. Notamment, dans *The Machiavellian Moment*, op. cit., et l'avant-propos détaillé, « Historical Introduction », qui préface son édition des œuvres politiques de Harrington, *The Political Works of James Harrington*, op. cit., pp. 1-152. Pocock voit même dans la rotation préconisée par Harrington une institution qui transcende la distinction entre gouvernants et gouvernés. « Le corps entier des citoyens, écrit-il, cavaliers comme fantassins [les deux classes censitaires que Harrington propose d'établir], se déversait constamment dans le gouvernement. (...) Sans doute, si le peuple dans son ensemble pouvait être inclus dans la rotation, le parlement même se trouvait transcendé et le peuple élisant librement était lui-même tous les gouvernements successifs; même la Tribu Prerogative [l'assemblée élue par la classe censitaire inférieure] serait renouvelée si fréquemment que toute distinction entre représentants et représentés disparaîtrait » (J. G. A. Pocock, « Historical Introduction », *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 69).

62. On notera que le terme « ordres » (*orders*) employé pour désigner des institutions est propre à l'idiome harringtonien. Ce néologisme est une des innombrables manifestations de la dette de Harrington vis-à-vis de Machiavel. L'auteur des *Discours sur la Première Décade de Tite-Live* utilisait le terme *ordini* pour désigner les institutions.

63. J. Harrington, « Oceana », « Fifth Order », in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 215. C'est moi qui souligne.

tour de rôle. Mais les députés des paroisses sont seulement *électeurs* aux assemblées suprêmes d'Oceana (le Sénat et la Tribu Prérégative). Les députés des différentes paroisses se réunissent dans une assemblée, que Harrington appelle la « galaxie », afin d'élire les chevaliers (les membres du Sénat) et les députés (les membres de la Tribu Prérégative). Or à ce niveau, les règles sont différentes. « [Un] chevalier, un député de la galaxie au terme de son mandat de trois ans, ne peut pas être réélu, ni par la même tribu ni par une autre, *avant un délai de trois ans*⁶⁴. » Rien n'empêche donc les membres du Sénat et les députés de se faire réélire plusieurs fois. Il leur est seulement interdit de se succéder à eux-mêmes : ils doivent attendre la fin de la législature suivante avant d'être à nouveau éligibles. Compte tenu du nombre des députés des paroisses et de la taille des assemblées gouvernant Oceana, il n'y a donc pas nécessairement de rotation complète à ce second niveau. Certains électeurs, députés par les paroisses, peuvent ne jamais être élus au Sénat ou à la Tribu Prérégative. Il n'y a pas, dans Oceana, de disposition comparable à la règle athénienne qui défendait à un citoyen d'être membre de la *Boulé* plus de deux fois dans sa vie. Au reste, Harrington clarifie ce point dans un passage de la *Prérégative of Popular Government* (qu'il écrit comme une défense *ii*Oceana). Il établit alors une distinction nette entre deux types de rotation, la rotation des électeurs et celle des élus. « Comme cette rotation [celle des électeurs des assemblées nationales] est annuelle, écrit-il, elle produit sur l'ensemble du peuple une rotation quinquennale, c'est-à-dire que tous les cinq ans chaque individu a l'occasion d'être électeur. Mais, bien que tout homme soit capable d'être à son tour électeur, tous cependant ne sont pas capables d'être élus à des magistratures revêtues du pouvoir souverain ou ayant pour fonction de gouverner la république entière. Il ne serait donc pas sage d'exiger aussi que chacun exerce à tour de rôle ces hautes magistratures. Mais il suffit qu'elles soient exercées à tour de rôle par tous ceux qui en sont estimés dignes par le

64. J. Harrington, « Oceana », « Twelfth Order », in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 227. C'est moi qui souligne.

jugement et la conscience de leur pays. C'est pourquoi il appartient à la conscience des électeurs (assemblés comme il a été indiqué) de déterminer qui accédera à une magistrature souveraine, ou qui sera élu, par l'assemblée d'une tribu, au Sénat ou à la Tribu Prérégative⁶⁵. » Les institutions d'Oceana garantissent sans doute une certaine rotation au Sénat et dans la Tribu Prérégative, puisque leurs membres ne peuvent pas accomplir deux mandats consécutifs. Mais cette rotation peut se limiter au cercle restreint de ceux que « le jugement et la conscience » des électeurs ont trouvés dignes de telles charges.

Dans un autre passage, Harrington note : « Un membre du parlement d'Oceana peut avoir été magistrat six années sur douze, nonobstant la nécessité des interruptions de sa charge⁶⁶. » Le passage précédemment cité de la *Prérégative of Popular Government* montre même que Harrington souhaite explicitement qu'il en aille ainsi. La rotation harringtonienne est donc de deux types : une rotation complète ou absolue pour les électeurs (chaque citoyen est électeur tous les cinq ans), et une rotation limitée parmi les élus, c'est-à-dire parmi l'aristocratie naturelle que les électeurs auront reconnue. « Le Sénat et la Tribu Prérégative - ou assemblée représentative du peuple -, ayant l'un et l'autre la même nature, constituent quatre mille dirigeants expérimentés, *prêts, lors de nouvelles élections, à reprendre la direction des affaires*⁶⁷. » Ainsi, il n'y a pas de conflit chez Harrington entre le principe de rotation et le principe électif, car la rotation ne s'applique, de façon absolue, qu'aux électeurs, et non pas aux élus⁶⁸.

65. J. Harrington, « The Prérégative of Popular Government » in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 487.

66. J. Harrington, « The Prérégative of Popular Government » in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 493.

67. J. Harrington, « The Prérégative of Popular Government » in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 494. C'est moi qui souligne.

68. On ne peut donc pas suivre Pocock lorsqu'il affirme que dans Oceana le peuple tout entier « se déverse constamment » dans le gouvernement.

MONTESQUIEU

De son côté, Montesquieu, lecteur de Machiavel, de Harrington et, sans doute aussi, de Guicciardini, établit un lien étroit entre le tirage au sort et la démocratie d'une part, et l'élection et l'aristocratie de l'autre. « Le suffrage par le sort, écrit-il, est de la nature de la démocratie; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie ⁶⁹. » Il faut tout d'abord remarquer la force de la liaison ainsi établie entre les procédures de sélection et les types de régime républicain ⁷⁰. L'homme de science à la recherche des « rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses » pose comme une loi constante et universelle que la démocratie appelle le sort et l'aristocratie, l'élection ⁷¹. Les deux méthodes ne sont pas décrites comme tenant à des cultures particulières ou résultant de « l'esprit général » d'un peuple, elles dérivent de la nature de la démocratie et de l'aristocratie. Montesquieu les considère, du reste, comme faisant partie des «lois fondamentales» d'une république (au même titre que l'extension du droit de vote, le caractère secret ou public du suffrage, ou encore l'attribution du pouvoir législatif) ⁷².

Montesquieu juge, sans doute, que le tirage au sort « est

69. Montesquieu, *Esprit des lois* [1748], Livre II, ch. 2, éd. R. Dera-thé, 2 vol., Paris, Garnier, 1973, vol. I, p. 17.

70. Rappelons que la démocratie et l'aristocratie sont, dans *l'Esprit des lois*, les deux formes que peut prendre une république. « Le gouvernement républicain, écrit Montesquieu, est celui où le peuple en corps, ou seulement une partie du peuple a la souveraine puissance » (*Esprit des Lois*, Livre II, chap. 1, *op. cit.*, vol. I, p. 14).

71. Montesquieu, *Esprit des lois*, Livre I, chap. 1, *op. cit.*, vol. I, p. 7.

72. Montesquieu : « Comme la division de ceux qui ont le droit de suffrage est, dans la république, une loi fondamentale, la manière de le donner est une autre loi fondamentale. » *Esprit des lois*, Livre II, chap. 2, *op. cit.*, vol. I, p. 17.

défectueux par lui-même ⁷³ ». Mais on peut, ajoute-t-il, en corriger le défaut le plus évident (h possible désignation d'individus incompetents), et c'est à quoi les plus grands législateurs se sont employés. Montesquieu analyse alors brièvement l'usage du tirage au sort à Athènes, et fait mérite à Solon d'avoir entouré le tirage au sort d'autres dispositions qui prévenaient ou atténuaient son effet indésirable. « Mais pour corriger le sort, écrit-il, il [Solon] régla qu'on ne pourrait élire [c'est-à-dire, ici, tirer au sort] que dans le nombre de ceux qui se présenteraient : que celui qui aurait été élu serait examiné par des juges, et que chacun pourrait l'accuser d'en être indigne : cela tenait en même temps du sort et du choix. Quand on avait fini le temps de sa magistrature, il fallait essayer un autre jugement sur la manière dont on s'était comporté. Les gens sans capacité devaient avoir bien de la répugnance à donner leur nom pour être tirés au sort ⁷⁴. » La perspicacité historique de cette analyse est étonnante. Alors que, par la suite, bien des historiens (en particulier Fustel de Coulanges) devaient se demander si, à Athènes, les noms entre lesquels on tirait au sort étaient préalablement sélectionnés, Montesquieu avait aperçu ce que la recherche historique la plus récente confirme : on ne tirait au sort que parmi les noms de ceux qui se présentaient. Et surtout, il avait compris que la combinaison du volontariat et des sanctions devait entraîner une sélection spontanée des candidats.

Deux propriétés rendent le sort nécessaire dans une démocratie. Il n'humilie ni ne déshonore ceux qui n'ont pas été sélectionnés (« il n'afflige personne »), car ceux-ci savent que le hasard aurait tout aussi bien pu tomber sur eux. Il prévient, du coup, l'envie et la jalousie vis-à-vis de ceux qui ont été désignés comme magistrats. Dans une aristocratie, note Montesquieu, on ne « doit point donner le suffrage par sort : on n'en aurait que les inconvénients. En effet, dans un gouvernement qui a déjà établi les distinctions les plus affli-

73. Montesquieu, *Esprit des lois*, livre II, chap. 2, *op. cit.*, vol. I, p. 17.

74. Montesquieu, *Esprit des lois*, livre II, chap. 2, *op. cit.*, vol. I, pp. 17-18.

géantes, quand on serait choisi par le sort, on n'en serait pas moins odieux : c'est le noble qu'on envie et non pas le magistrat ⁷⁵ ». D'un autre côté, le tirage au sort s'accorde avec le principe que les démocrates chérissent par-dessus tout, l'égalité, parce qu'il donne à chaque citoyen une chance « raisonnable » d'exercer une fonction publique ⁷⁶.

Faut-il conclure que, pour Montesquieu, l'élection ne donne pas à chacun une chance « raisonnable » d'accéder aux charges? L'auteur de *l'Esprit des lois* n'est pas aussi explicite sur le caractère aristocratique de l'élection que sur les propriétés démocratiques du sort. Lui non plus n'explique pas pourquoi les élections sont aristocratiques. Cependant plusieurs de ses observations sur le « suffrage par choix » suggèrent avec insistance que, de fait, l'élection élève aux magistratures certaines catégories particulières d'individus. L'éloge que fait Montesquieu « de la capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite » montre tout d'abord que, pour lui comme pour Harrington, le peuple porte spontanément son choix sur les élites naturelles ⁷⁷. Mieux encore, les exemples donnés pour étayer cette thèse amènent à conclure que Montesquieu n'établit pas de distinction tranchée entre l'aristocratie naturelle fondée sur les seuls talents et les couches supérieures de la société que dessinent la naissance, la fortune et le prestige. « On sait, poursuit-il, qu'à Rome, quoique le peuple se fût donné le droit d'élever aux charges les plébéiens, il ne pouvait se résoudre à les élire; et quoiqu'à Athènes on pût, par la loi d'Aristide, tirer les magistrats de toutes les classes, il n'arriva jamais, dit Xénophon, que le bas

75. Montesquieu, *Esprit des lois*, livre II, chap. 3, *op. cit.*, vol. I, p. 19.

76. « L'amour de la république dans une démocratie, écrit Montesquieu, est l'amour de la démocratie; l'amour de la démocratie est celui de l'égalité » (*Esprit des lois*, livre V, chap. 3, *op. cit.*, vol. I, p. 49).

77. Lu dans son intégralité, le passage auquel je me réfère ici est le suivant : « Si l'on pouvait douter de la capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite, il n'y aurait qu'à jeter les yeux sur cette suite continuelle de choix étonnants que firent les Athéniens et les Romains; ce qu'on n'attribuera pas sans doute au hasard. » (*Esprit des lois*, livre II, chap. 2, *op. cit.*, vol. I, p. 16.)

peuple demandât celles qui pouvaient intéresser son salut ou sa gloire ⁷⁸. »

Le peuple, écrit encore Montesquieu, est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Il n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer, et des faits qui tombent sous les sens ⁷⁹. Mais quels exemples illustrent cette proposition? - Ceux du soldat qui est élu général parce qu'il a connu des succès à la guerre, du juge assidu et honnête que ses concitoyens portent à la pré-ture, et du citoyen que sa « magnificence » ou ses « richesses » font, choisir comme édile. Ici encore, les exemples des qualités qui font élire mêlent ce qui tient à la pure valeur personnelle (le succès à la guerre), ce qui relève à la fois de la vertu et du statut social (le zèle et l'honnêteté de ce notable qu'est le juge) et ce qui a peut-être simplement été hérité (la fortune). Le peuple élit les meilleurs, mais l'éminence qu'il sélectionne n'est pas nécessairement le produit exclusif du talent et de l'effort personnels.

78. *Esprit des lois*, livre II, chap. 2, *op. cit.*, vol. I, p. 16. Ce texte doit être rapproché du passage suivant des *Discours sur la Première Décade de Tite-Live* où Machiavel cite l'historien romain : « Le peuple romain commençait à se dégoûter du nom de consul; il voulut ou que les plébéiens pussent parvenir au consulat, ou que l'autorité de ces magistrats fût limitée. La noblesse, pour ne pas avilir la majesté consulaire en acquiesçant à Tune ou à l'autre de ces demandes, prit un moyen terme, et consentit à ce qu'il fût nommé quatre tribuns revêtus de la puissance consulaire, à choisir parmi les nobles, ou parmi les plébéiens. Le peuple fut content de cet arrangement qui lui parut abattre le consulat, et qui le ferait participer à cette magistrature. On vit alors quelque chose de bien remarquable. Au moment de créer les tribuns, le peuple, qui pouvait les choisir tous plébéiens, les tira tous de l'ordre de la noblesse. *Qorum comitiorum eventus docuit, alios animos in contentione libertatis et honoris, alios secundum deposita certamina in incorrupto judicio esse.* [Le résultat de ces comices prouve que tout autres étaient les esprits dans la chaleur de la compétition pour les honneurs et pour les libertés, tout autres quand il fallait, au sortir de la lutte, asseoir un jugement irréprochable (Tite-Live, IV, 6)] » (Machiavel, *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, I, 47, in Machiavel, *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, p. 481).

79. *Esprit des lois*, livre II, chap. 2, *op. cit.*, vol. I, p. 15.

ROUSSEAU

Dans le *Contrat social*, Rousseau, lui aussi, relie le suffrage par le sort à la démocratie et l'élection à l'aristocratie. Le sort et l'élection sont présentés comme les deux procédures qui peuvent servir à sélectionner le « gouvernement ». Dans le vocabulaire de Rousseau, il faut le rappeler, le « gouvernement », aussi appelé le « prince », désigne l'organe exécutif. Dans tous les cas, la législation demeure entre les mains du peuple (le « souverain ») et, par conséquent, aucune sélection n'a lieu à ce niveau-là. Mais lorsqu'il s'agit de désigner les magistrats exécutifs, il faut choisir entre l'une et l'autre méthode de sélection. Dans le passage où il aborde cette question, Rousseau cite d'abord Montesquieu et se dit d'accord avec l'idée selon laquelle « le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ». Il ajoute cependant que s'il en est ainsi, ce n'est pas à cause des raisons invoquées par Montesquieu (la prévention des jalousies et l'égal accès aux charges). « Ce ne sont pas là des raisons. Si l'on fait attention que l'élection des chefs est une fonction du gouvernement, et non de la souveraineté, on verra pourquoi la voie du sort est plus dans "la nature de la démocratie, où l'Administration est d'autant meilleure que les actes en sont moins multipliés. Dans toute véritable démocratie, la magistrature n'est pas un avantage, mais une charge onéreuse qu'on ne peut justement imposer à un particulier plutôt qu'à un autre. La loi seule peut imposer cette charge à celui sur qui le sort tombera. Car alors, la condition étant égale pour tous, et le choix ne dépendant d'aucune volonté humaine, il n'y a point d'application particulière qui altère l'universalité de la loi⁸⁰. »

Ce raisonnement d'apparence complexe ne devient compréhensible que si l'on aperçoit la prémisse implicite sur laquelle il repose : l'attribution des magistratures (« l'élection des chefs »), que ce soit par le sort ou par l'élection, est

80. Rousseau, *Du contrat social*, livre IV, chap. 3, *Œuvres complètes*, vol. III, *op. cit.*, p. 442.

une mesure *particulière*. La distribution des charges concerne des individus nommément identifiés et non pas tous les citoyens. Dès lors, elle ne peut être un acte du peuple en tant que souverain. L'un des principes capitaux du *Contrat social* est en effet que le souverain ne peut agir que par des lois, c'est-à-dire des règles générales affectant également tous les citoyens. Les mesures particulières sont du domaine du gouvernement. Par conséquent, si le peuple désigne les magistrats, il ne peut le faire qu'en sa qualité de gouvernement (« l'élection des chefs est une fonction du gouvernement, et non de la souveraineté⁸¹ »). Deux problèmes surgissent cependant ici.

Tout d'abord, la démocratie se définit précisément, selon Rousseau, par le fait que le peuple y est à la fois le souverain (comme dans tout régime légitime) et le gouvernement : dans la démocratie le peuple fait les lois et les exécute. Rousseau suppose en outre que même lorsque le peuple exerce de manière collective le pouvoir exécutif, il faut assigner les différentes magistratures à différents citoyens. Compte tenu de la définition de la démocratie, il pourrait sembler que l'élection (« l'élection par choix ») convienne tout particulièrement aux régimes démocratiques, puisque dans de tels régimes le peuple peut également agir en qualité de gouvernement. Ce n'est pas là, cependant, la conclusion de Rousseau, parce qu'un autre argument intervient à ce point dans son raisonnement. Le fait que dans une démocratie le peuple exerce à la fois la fonction législative et la fonction exécutive crée un risque majeur : les décisions du peuple en sa qualité de souverain (les lois) peuvent être influencées et déformées par les opinions particulières qu'il doit se former pour exercer son rôle de gouvernement. « Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour la donner aux objets particuliers⁸². » Les hommes étant ce qu'ils sont, ce risque consti-

81. Rousseau, *Du contrat social*, livre IV, chap. 3, vol. III, *op. cit.*, p. 442.

82. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. 4, vol. III, *op. cit.*, p. 404.

tue même un des vices rédhibitoires de la démocratie. C'est l'une des raisons pour lesquelles Rousseau conclut son chapitre sur la démocratie par la célèbre formule : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes. » Des dieux seraient capables de maintenir, dans leur esprit, une séparation étanche entre les vues générales qu'ils doivent adopter pour légiférer, et les vues particulières dont ils ont besoin pour gouverner ou exécuter. Mais pareille capacité passe la condition humaine. Dans ce monde donc, un régime démocratique fonctionne d'autant mieux que le peuple, qui est avant tout le souverain, est moins appelé à prendre des décisions particulières en tant que gouvernement. C'est là ce qui explique que, dans le chapitre sur les élections, Rousseau déclare que dans les démocraties, « l'Administration est d'autant meilleure que les actes en sont moins multipliés ⁸³ ». Or le sort résout précisément ce problème. Lorsque les magistrats sont désignés par tirage au sort, le peuple n'a qu'une seule décision à prendre : il lui suffit d'établir que les magistrats seront sélectionnés par le sort. Cette décision est évidemment une règle générale ou loi, qu'il peut donc adopter en sa qualité de souverain. Il n'a plus aucun besoin d'intervenir ensuite, en tant que gouvernement, par des décisions particulières. Si, au contraire, la démocratie est élective, le peuple doit intervenir deux fois : d'abord pour adopter la loi instituant l'élection et réglant ses modalités, puis, en tant que gouvernement, pour élire les individus particuliers auxquels il veut confier les magistratures. On pourrait dire, pour illustrer le raisonnement de Rousseau, que dans ce cas la décision du peuple-souverain risque d'être contaminée par la perspective de la décision du peuple-gouvernement : les citoyens pourraient, par exemple, adopter une loi électorale dans le but de rendre plus ou moins probable l'élection de certains individus.

D'un autre côté, à supposer même que le peuple, dans une démocratie, parvienne à ne pas laisser affecter les décisions

83. Rousseau, *Du contrat social*, livre IV, chap. 3, vol. III, *op. cit.*, p. 442.

qu'il prend en tant que souverain par les vues particulières qu'il doit adopter pour gouverner, il reste que, lorsqu'il choisit les magistrats, des considérations particulières de personne interviennent dans son choix. Quand les membres du gouvernement (ici tous les citoyens) se répartissent entre eux les charges gouvernementales, ils attribuent chacune à un individu nommément connu plutôt qu'à un autre (« à un particulier plutôt qu'à un autre »). Même si cette distribution des magistratures est effectuée en vertu d'une loi générale, impartiale et égale pour tous, des décisions singulières et des questions de personne interviennent inévitablement entre la loi et l'assignation de chaque fonction à tel ou tel individu, créant ainsi le risque de l'injustice et de l'inégalité ⁸⁴. Le sort présente, à cet égard, un second mérite : il est une règle de répartition générale, impartiale et égale qui ne requiert aucune décision supplémentaire pour être appliquée à des cas particuliers. Si la distribution est opérée par le sort, elle ne laisse place à aucune volonté particulière (« il n'y a point d'application particulière qui altère l'universalité de la loi »). La condition est alors rigoureusement égale pour tous les membres du gouvernement, puisqu'ils sont égaux devant la loi qui institue la distribution par le sort et que c'est, pour ainsi dire, cette loi elle-même qui leur assigne des charges particulières.

Ainsi, qu'il s'agisse de limiter le nombre des occasions où le peuple doit adopter des vues particulières, ou les risques d'injustice dans l'application de la règle de répartition des charges, la propriété fondamentale qui fait du sort la méthode de sélection appropriée à la démocratie est qu'il désigne les magistrats sans l'intervention d'aucune *volonté particulière*. De plus, ajoute Rousseau, la condition des

84. Rousseau croit nécessaire d'ajouter que dans une « vraie » démocratie, l'exercice d'une magistrature est essentiellement considéré comme « une charge onéreuse » et que, par conséquent, la justice politique consiste à répartir des coûts, non pas des bénéfices. Cette idée n'est cependant pas indispensable à la logique de son argument. Le risque de l'injustice dans l'application particulière de la règle de répartition des charges existerait même si les magistratures étaient considérées comme des bénéfices.

citoyens dans une démocratie permet de négliger l'objection que l'on peut opposer à l'usage du sort (la sélection de citoyens incompetents ou indignes) : « Les élections par sort auraient peu d'inconvénients dans une véritable démocratie où, tout étant égal aussi bien par les mœurs et par les talents que par les maximes et par la fortune, le choix deviendrait presque indifférent⁸⁵. »

L'élection, en revanche, convient à l'aristocratie. « Dans une aristocratie, le prince choisit le prince, le gouvernement se conserve par lui-même, et c'est là que les suffrages sont bien placés⁸⁶. » Dans une aristocratie, l'élection ne présente pas de danger, puisque, par définition l'organe qui choisit (le « prince » ou le « gouvernement ») n'est pas celui qui fait les lois. Lorsque le gouvernement choisit des magistrats en son sein, il peut recourir à l'élection qui, par définition, implique des volontés et des vues particulières. Il n'y a pas ici de risque que ces vues particulières contaminent la création des lois et, en particulier, la loi électorale, puisque la loi est, de toute façon, entre d'autres mains. Une note de Rousseau confirme cette interprétation. Dans une aristocratie, observe-t-il, les règles électorales doivent absolument demeurer entre les mains du souverain. « Il importe de régler par des lois [c'est-à-dire des décisions du souverain] la forme de l'élection des magistrats; car, en l'abandonnant à la volonté du prince [le gouvernement], on ne peut éviter de tomber dans l'aristocratie héréditaire⁸⁷. » Si ceux qui ont le pouvoir de choisir les magistrats ont aussi celui de choisir le mode de désignation des magistrats, ils adopteront celui qui les favorise le plus - dans ce cas, l'hérédité. D'un autre côté, l'aristocratie est par excellence le régime où les différences et les distinctions entre citoyens peuvent se donner libre cours. On peut donc, aussi, utiliser ces différences à des fins politiques : « Outre l'avantage de la distinction des deux pou-

85. Rousseau, *Du contrat social*, livre IV, chap. 3, vol. III, *op. cit.*, p. 443.

86. Rousseau, *Du contrat social*, livre IV, chap. 3, vol. III, *op. cit.*, p. 442.

87. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. 5, vol. III, *op. cit.*, p. 405 (note de Rousseau). C'est moi qui souligne.

voirs [le souverain et le gouvernement], elle [l'aristocratie] a celui du choix de ses membres; car, dans le gouvernement populaire, tous les citoyens naissent magistrats; mais celui-ci [l'aristocratie] les borne à un petit nombre : et ils ne le deviennent que par *élection*, moyen par lequel la probité, les lumières, l'expérience et toutes les autres raisons de préférence et d'estime publique sont autant de nouveaux garants qu'on sera sagement gouverné⁸⁸. » Parce qu'on peut, dans une aristocratie, tirer parti des différences de talent et de mérite, l'aristocratie élective est la meilleure forme de gouvernement⁸⁹.

Rousseau considérait la thèse de Montesquieu sur les propriétés démocratiques du tirage au sort comme médiocrement argumentée, quoique juste sur le fond. Alors que les passages de *L'Esprit des lois* consacrés au sort frappent par leur acuité historique, Rousseau recherchait avant tout la rigueur argumentative. De fait, son analyse du sort s'articule aux concepts et aux principes particuliers élaborés dans le *Contrat social* selon une logique impeccable. On pourrait faire valoir que, compte tenu de sa complexité et de sa subtilité, le raisonnement précis par lequel Rousseau reliait le tirage au sort à la démocratie n'a vraisemblablement exercé qu'une influence des plus limitées sur les acteurs politiques. Cela est sans doute vrai, mais l'essentiel est ailleurs.

Il faut tout d'abord noter qu'en 1762 encore, un théoricien se proposant de formuler les « Principes du droit politique » (sous-titre du *Contrat social*) jugeait nécessaire d'intégrer la désignation des gouvernants par le sort à sa réflexion. Rousseau comme Montesquieu voyaient bien ce qui nous frappe aujourd'hui et semble expliquer qu'on ne songe pas à désigner les gouvernants par le sort : le tirage au sort peut évidemment sélectionner des individus incompetents. Mais il leur semblait que le sort présentait par ailleurs d'autres pro-

88. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. 5, vol. III, *op. cit.*, pp. 406-407. C'est moi qui souligne. Ici, le terme « *élection* » signifie *élection* dans le sens contemporain, ce que Rousseau appelle dans d'autres contextes « l'*élection* par choix ».

89. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. 5, vol. III, *op. cit.*, p. 406.

priétés ou mérites qui justifiaient qu'on le prenne du moins au sérieux et peut-être qu'on essaie de remédier à son défaut manifeste par des institutions complémentaires.

Il est remarquable, d'autre part, que des écrivains politiques d'aussi grand renom que Harrington, Montesquieu et Rousseau aient, chacun selon son point de vue et son tour d'esprit particulier, répété la même thèse : l'élection est de nature aristocratique, alors que le tirage au sort est la procédure de sélection démocratique. Non seulement le tirage au sort n'avait pas disparu de l'horizon théorique lorsque le gouvernement représentatif fut inventé, mais il y avait aussi une doctrine communément reçue parmi les autorités intellectuelles sur les propriétés comparées du sort et de l'élection. L'expérience des républiques antérieures confirmait en outre cette doctrine, même si ses fondements demeuraient obscurs.

Or une génération à peine après la publication de *l'Esprit des lois* et du *Contrat social*, la désignation des gouvernants par le sort s'était comme évanouie. Il n'en fut jamais question pendant les révolutions américaine et française. Les Pères Fondateurs proclamèrent en outre solennellement leur attachement à l'égalité des droits publics entre les citoyens. L'extension du droit de suffrage fit l'objet de débats, mais on décida sans la moindre hésitation, de ce côté-ci de l'Atlantique comme de l'autre, d'établir au sein du corps des citoyens dotés de droits politiques le règne sans partage d'un mode de sélection réputé aristocratique. Le long parcours de la tradition républicaine révèle une rupture et un paradoxe que nous ne soupçonnons même plus aujourd'hui.

3. LE TRIOMPHE DE L'ÉLECTION : CONSENTIR AU POUVOIR PLUTÔT QU'Y ACCÉDER

Ce qui est en effet saisissant, au regard de la tradition républicaine et des réflexions auxquelles elle avait donné lieu, c'est l'absence complète de débat, aux origines du gouvernement représentatif, sur l'emploi du sort dans la désigna-

tion des autorités publiques. Les fondateurs des régimes représentatifs ne cherchèrent pas de quelles institutions complémentaires on pouvait entourer le sort pour en corriger les effets manifestement indésirables. Un scrutin d'approbation préalable, sur le modèle florentin, aurait permis de prévenir la désignation d'individus notoirement incompétents; la solution ne fut pas envisagée. À lui seul, peut-on aussi arguer, le sort ne donne aux citoyens aucun contrôle sur ce que font les magistrats lorsqu'ils sont en fonction. Mais une procédure de reddition des comptes assortie de sanctions aurait rendu possible un contrôle populaire sur les décisions des magistrats ; cette solution ne fut pas discutée, non plus. Il n'y a pas lieu de s'étonner, sans doute, que l'on n'ait pas envisagé de tirer au sort dans l'ensemble de la population des gouvernants dotés d'une complète autonomie d'action. L'étonnant est que l'utilisation du sort, même en combinaison avec d'autres institutions, n'ait fait l'objet d'aucune discussion substantielle.

Le tirage au sort n'était pas totalement oublié, pourtant. On en trouve quelques rares mentions dans les écrits et les discours de certains acteurs. Ainsi, à la convention de Philadelphie, James Wilson proposa de faire élire le président des Etats-Unis par un collège d'électeurs eux-mêmes tirés au sort parmi les membres du congrès. La proposition de Wilson était explicitement inspirée du modèle vénitien et visait à empêcher les intrigues lors de l'élection du président⁹⁰. Elle ne suscita pas, cependant, de discussion et fut presque aussitôt écartée. En France, quelques révolutionnaires (Sieyès, avant la Révolution, puis Lanthenas, en 1792) songèrent à combiner le sort et l'élection. Un membre de la Convention, Montgilbert, suggéra en 1793 de remplacer l'élection par le sort au motif que celui-ci était plus égalitaire⁹¹. Mais aucune

90. Voir M. Farrand (éd.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vol., Yale University Press, New Haven, vol. II, pp. 99-106. Je dois cette référence à Jon Elster; qu'il en soit remercié.

91. Les suggestions de Sieyès et Lanthenas ainsi que le pamphlet de Montgilbert sont cités par P. Guéniffey dans son ouvrage *Le Nombre et la Raison, La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1993, pp. 119-120.

de ces suggestions ne donna lieu à un débat de quelque ampleur au sein des assemblées de la Révolution. En 1795, d'autre part, les thermidoriens décidèrent que chaque mois les membres des assemblées représentatives (les Cinq-Cents et les Anciens) se verraient assigner par le sort les sièges où ils devaient prendre place dans les salles où ils se réunissaient⁹². La mesure visait à empêcher les regroupements stables de représentants, au sens le plus matériel du terme. Le sort était toujours associé à la prévention des factions, mais dans un rôle tout à fait subalterne. Au reste, la règle ne fut jamais observée.

Les révolutionnaires invoquaient l'autorité de Harrington, de Montesquieu ou de Rousseau. Ils méditaient sur l'histoire des républiques antérieures. Mais ni en Angleterre, ni en Amérique, ni en France on n'envisagea jamais sérieusement, semble-t-il, la possibilité de désigner aucune autorité publique par le sort⁹³. Il est remarquable, par exemple, que John Adams, l'un des Pères Fondateurs dont la culture historique était la plus étendue, n'ait jamais considéré la sélection par le sort comme une possibilité, fût-ce pour la rejeter⁹⁴. Dans les longs chapitres descriptifs de la *Defence of the Constitution of Government of the United States of America* consacrés à Athènes et Florence, Adams note rapidement que ces cités sélectionnaient leurs magistrats par le sort,

92. Voir P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 486.

93. Cette affirmation doit cependant être accompagnée de quelques réserves. Je ne prétends évidemment pas avoir consulté tous les travaux historiques ni, encore moins, toutes les sources originales concernant les trois grandes révolutions modernes. D'autre part, l'usage politique du tirage au sort n'a jusqu'ici fait l'objet que d'une attention très limitée. On ne peut donc pas exclure que de futures recherches révèlent des cas plus nombreux de discussion sur le sort. Il me paraît néanmoins raisonnable, en l'état de mes connaissances, de maintenir que la désignation des gouvernants par le sort n'a été envisagée dans aucun débat politique majeur lors des Révolutions anglaise, américaine et française.

94. Cela est vrai du moins pour ses trois œuvres politiques majeures, *Thoughts on Government* (1776), *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America* (1787-1788) et *Discourses on Davila* (1790). Voir *The Life and Works of John Adams*, éd. C. F. Adams, 10 vol., Boston, Little & Brown, 1850-1856, vol. IV, V, VI.

mais il ne développe aucune réflexion élaborée sur le sujet. Il semble que, lorsque les régimes représentatifs furent établis, ce mode de désignation des gouvernants n'appartenait plus à l'horizon des possibilités envisageables. L'histoire semble montrer, à ce jour du moins, qu'il en avait disparu pour jamais.

Pour expliquer ce phénomène, l'idée qui vient spontanément à l'esprit est que dans les grands États modernes, à la population nombreuse, hétérogène et dispersée sur de vastes territoires, le tirage au sort des gouvernants était devenu « impraticable »⁹⁵. On peut aussi faire valoir, de façon plus argumentée, que le tirage au sort « supposait » des conditions de possibilité qui n'étaient plus remplies dans les États où le gouvernement représentatif fut inventé. Le sort, fait valoir par exemple Patrice Guéniffey, ne crée de sentiment d'obligation collective que dans un collège dont tous les membres se connaissent, « préalable indispensable pour qu'ils acceptent une décision à laquelle ils n'ont pris aucune part ou une part seulement indirecte »⁹⁶. La désignation par le sort exige aussi, poursuit le même auteur, que les fonctions politiques soient simples et ne réclament pas de compétence technique particulière. Pour pouvoir sélectionner les gouvernants au hasard, argue enfin P. Guéniffey, il faut une égalité de condition et de culture « préexistante entre les membres du corps politique, afin que la décision puisse tomber indifféremment sur n'importe lequel d'entre eux »⁹⁷.

Ces explications comportent sans doute des éléments de vérité. Elles ont cependant pour défaut d'obscurcir la part de contingence et de choix qui subsiste presque invariablement dans toute action historique, et qui a assurément joué un rôle

95. Il est curieux que Cari Schmitt, l'un des rares auteurs contemporains qui consacrent quelque attention à la désignation des gouvernants par le sort, adopte ce point de vue. Schmitt remarque que le sort est la méthode qui garantit le mieux l'identité entre les gouvernants et les gouvernés, mais il ajoute aussitôt : « Cette méthode est devenue impraticable aujourd'hui. » C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 19, Duncker & Humblot, Munich, 1928, p. 257.

96. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 122.

97. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 123.

dans le triomphe de l'élection sur le sort. Tout d'abord - on l'a déjà noté, mais il faut y insister -, le tirage au sort n'était pas rigoureusement impraticable. Dans certains cas, comme en Angleterre, la taille de la population dotée de droits politiques n'était pas très considérable. On a calculé, par exemple, qu'en 1754 l'Angleterre et le pays de Galles comptaient environ deux cent quatre-vingt mille personnes ayant le droit de vote (sur une population d'environ huit millions d'habitants)⁹⁸. Rien n'empêchait, techniquement, d'instituer un tirage au sort à plusieurs degrés, d'abord au sein de toutes petites unités, puis ensuite parmi les noms déjà tirés au sort au degré inférieur. Il est plus remarquable encore qu'on n'ait pas songé à employer le sort pour la désignation des autorités locales. Les villes, bourgs ou même départements et comtés des ^{xvn}^e et ^{XVIII}^e siècles n'étaient pas beaucoup plus vastes, ni peuplés, que l'Attique de l'Antiquité ou la Florence de la Renaissance. Les fonctions locales ne présentaient sans doute pas un très haut degré de complexité. Or jamais les révolutionnaires américains ni français n'ont envisagé d'attribuer les charges locales par tirage au sort. Il semble que même dans les communes de Nouvelle-Angleterre (que Tocqueville devait plus tard analyser comme des modèles de démocratie directe), les officiers municipaux n'étaient pas désignés par le sort aux ^{xvn}^e et ^{XVIII}^e siècles, mais seulement par élection ". Dans ces

98. Voir J. Cannon, *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge, 1973, p. 31.

99. Là encore, l'affirmation doit être avancée avec précaution. Je n'ai pas consulté toutes les études historiques sur le système communal de Nouvelle-Angleterre pendant les périodes coloniale et révolutionnaire. D'autre part, des cas de tirage au sort peuvent avoir échappé aux historiens. Il semble cependant que, même si la pratique existait peut-être ici ou là, elle n'était en tout cas pas généralisée, ni très visible. Voir sur cette question : J. T. Adams, *The Founding of New England*, Little Brown, Boston, 1921, 1949 (chap. xi); C. Brindenbaugh, *Cities in Revoit, Urban Life in America 1743-1776*, New York, 1955; E. M. Cook Jr., *The Fathers of the Towns : Leadership and Community Structure in Eighteenth Century New England*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1976. L'analyse de Tocqueville à laquelle je me réfère ici se trouve dans *La Démocratie en Amérique*, vol. I, Première partie, chapitre 5.

petites unités à la population relativement homogène, aux fonctions limitées, et où les affaires collectives étaient discutées par l'ensemble des habitants eux-mêmes lors de leur assemblée annuelle (*town-meeting*), les conditions que l'on présente aujourd'hui comme nécessaires à l'utilisation du tirage au sort devaient pourtant être réunies ou du moins approchées d'assez près. Entre les communes américaines de la période coloniale ou révolutionnaire et les cités italiennes de la Renaissance, ce n'étaient pas les circonstances extérieures qui avaient changé, mais les croyances et les valeurs, la conception de ce qui faisait la légitimité d'une autorité collective.

Il est assurément vrai qu'aux yeux des acteurs des ^{xvn}^e et ^{xviii}^e siècles, la sélection des gouvernants par le sort apparaissait comme une impossibilité et leur élection comme une évidence (l'absence de toute hésitation entre les deux procédures l'atteste). Mais ce n'était pas là seulement le résultat mécanique de circonstances extérieures. On jugeait le tirage au sort manifestement inadapté, compte tenu des objectifs que l'on cherchait à atteindre et des représentations dominantes concernant la légitimité du pouvoir. Quelque rôle que les circonstances aient joué dans l'éclipsé du tirage au sort et le triomphe de l'élection, il faut donc s'interroger sur les croyances et les valeurs qui ont dû intervenir pour provoquer ce double phénomène. En l'absence de débat explicite parmi les acteurs sur les vertus comparées des deux procédures, le raisonnement conserve nécessairement ici un caractère pour partie conjectural. La seule démarche possible est de confronter les deux modes de sélection à des représentations dont la force est par ailleurs attestée dans la culture des ^{xvii}^e et ^{XVIII}^e siècles pour déterminer quelles motivations pouvaient, dans ce contexte, conduire à opter sans discussion pour l'élection.

Il y avait en effet une représentation au regard de laquelle les mérites du sort et de l'élection paraissaient considérablement différents et inégaux : le principe que toute autorité légitime dérive du consentement de ceux sur qui elle est exercée ou, en d'autres termes, que les individus ne sont

obligés que par ce à quoi ils ont consenti. Les trois révolutions modernes se sont faites au nom de ce principe. Le fait est suffisamment connu et établi pour qu'il soit inutile d'en multiplier ici les preuves ¹⁰⁰. Citons seulement quelques exemples emblématiques. Lors des débats de Putney, qui opposèrent en octobre 1647 les ailes radicale et conservatrice de l'armée de Cromwell et constituent un des documents les plus remarquables sur les croyances des révolutionnaires anglais, Rainsborough, le porte-parole des radicaux (les « Niveleurs »), s'exprimait en ces termes : « Tout homme qui a à vivre sous un gouvernement doit tout d'abord se placer lui-même sous ce gouvernement par son propre consentement; et je soutiens que l'homme le plus misérable d'Angleterre n'est aucunement lié (*bound*), au sens strict du terme, par un gouvernement sous lequel il n'a pas expressément accepté de se placer. » Dans sa réponse, Ireton, le principal orateur de la fraction plus conservatrice, ne contestait pas le principe du consentement, mais arguait que le droit de consentir appartenait seulement à ceux qui « avaient un intérêt fixe et permanent dans le royaume ¹⁰¹ ». Cent trente ans plus tard, la Déclaration d'indépendance américaine s'ouvrait par ces mots : « Nous tenons pour évidentes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux, ils sont dotés par leur créateur de certains droits inaliénables au nombre desquels figurent la liberté, la vie et la poursuite du bonheur; les gouvernements sont institués parmi les hommes pour garantir ces droits et ils tirent leurs justes pouvoirs du consentement des gouvernés ¹⁰². » En France enfin, un des acteurs centraux des premiers mois de la Révolution, Thouret, publia au début d'août 1789 un projet de déclaration des

100. Sur le rôle de la notion de consentement dans la culture politique anglo-américaine au XVIII^e siècle, voir, par exemple: J. P. Reid, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago, 1989, surtout chapitre 1, «The Concept of consent».

101. « The Putney Debates », in G. E. Aylmer (éd.), *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1975, p. 100.

102. « Déclaration of Independence » (4 juillet 1776), in P. B. Kurland et R. Lerner (eds.), *The Founders' Constitution*, 5 vol., Chicago, 1987, vol. I, p. 9.

droits qui comportait l'article suivant : « Tous les citoyens ont le droit de concourir, par eux-mêmes ou par leurs représentants, à la formation des lois, et de ne se soumettre qu'à celles qu'ils ont librement consenties ¹⁰³. »

Cette croyance que seuls le consentement et la volonté constituent la source de l'autorité légitime et fondent l'obligation des membres de la société à l'égard du pouvoir était commune à tous les théoriciens de l'École du droit naturel, de Grotius à Rousseau en passant par Hobbes, Pufendorf et Locke. Cela aussi a été suffisamment établi par d'innombrables travaux pour qu'on puisse se limiter à une seule illustration, empruntée à Locke, l'autorité intellectuelle qui a exercé le plus d'ascendant en Angleterre, en Amérique comme en France ¹⁰⁴. Dans le *Second Traité du gouvernement civil*, Locke écrivait : « Les hommes étant, par nature, tous libres, égaux et indépendants, nul ne peut être tiré de cet état et soumis au pouvoir politique d'un autre, sans son propre *consentement* », ou encore : « Et ainsi ce qui est à l'origine d'une société politique et *la constitue véritablement*, c'est uniquement le consentement d'un certain nombre d'hommes libres, capables de former une majorité pour s'unir et s'incorporer à une telle société. C'est là, et là seulement, ce qui a donné *naissance ou ce qui peut donner naissance* à un gouvernement *légitime* sur terre ¹⁰⁵. »

Or à partir du moment où la source du pouvoir et le fondement de l'obligation politique étaient ainsi placés dans le consentement ou la volonté des gouvernés, le tirage au sort et l'élection apparaissaient sous un jour nouveau. Quels que

103. Thouret, «Projet de déclaration des droits de l'homme en société » [1789], in S. Riaes (éd.), *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, Paris, 1988, p. 639.

104. Voir entre autres, pour une bonne présentation française des thèses de l'École du droit naturel : R. Derathé, *J.-J. Rousseau et la science politique de son temps* [1950], Paris, Vrin, 1992, *passim* et en particulier pp. 33 sqq., 180sqq.

105. J. Locke, *Second Treatise of Government*, ch. vin, §§ 95, 99, in *Two Treatises of Government*, edited by P. Laslett, Cambridge University Press, 1960, pp. 330, 333. Souligné dans l'original.

soient par ailleurs ses mérites et ses propriétés, le tirage au sort présente en effet ce caractère incontestable qu'il ne fait pas intervenir la volonté humaine et ne peut pas passer pour une expression du consentement. Dans un système de tirage au sort, les magistrats ne sont pas portés au pouvoir par la volonté de ceux sur qui va s'exercer leur autorité, ils ne sont portés au pouvoir par personne. En ce sens le sort n'est pas, en lui-même, une procédure de légitimation du pouvoir, mais seulement une procédure de sélection des autorités et de répartition des charges. L'élection au contraire accomplit deux choses à la fois : elle sélectionne les titulaires des charges, mais en même temps elle légitime leur pouvoir et crée chez ceux qui ont désigné un sentiment d'obligation et d'engagement envers ceux qu'ils ont désignés. Il y a tout lieu de penser que c'est cette conception du fondement de la légitimité et de l'obligation politique qui a entraîné l'éclipse du tirage au sort et le triomphe de l'élection.

Le lien entre la procédure élective et le principe du consentement n'était d'ailleurs pas une nouveauté absolue lorsque le gouvernement représentatif fut établi. L'idée que ce qui s'impose à tous doit avoir été consenti par tous n'était pas, non plus, seulement l'invention des théoriciens du droit naturel moderne. L'expression du consentement par l'élection avait déjà fait ses preuves comme une technique efficace d'engendrement de l'obligation. La convocation de représentants élus, en vue de créer dans la population un sentiment d'obligation, en particulier vis-à-vis de l'impôt, avait été employée avec succès depuis plusieurs siècles. Les « assemblées d'états », les « états généraux » du Moyen Âge (et de la période moderne) reposaient sur ce principe. Certains travaux historiques contemporains soulignent surtout les différences qui séparent les « assemblées d'états » médiévales des assemblées représentatives qui devinrent le lieu central du pouvoir dans le sillage des trois grandes révolutions. Ces différences sont en effet considérables. Elles ne doivent pas, cependant, totalement obscurcir les éléments de continuité. Le fait est que le parlement anglais d'après les révolutions de 1642 et 1689 était aussi l'héritier du parle-

ment de « l'ancienne constitution », et il était perçu comme tel. Les colonies américaines, elles aussi, avaient l'expérience d'assemblées représentatives élues, et le mot d'ordre central de la révolution de 1776 (« *No taxation without représentation* ») atteste la permanence de l'ancienne croyance que la convocation de représentants élus était le seul moyen légitime d'obliger à l'impôt. En France, la rupture fut plus brutale sans doute, mais il reste que c'est la crise financière qui conduisit la monarchie à convoquer les états généraux élus et à ressusciter ainsi une pratique dont on connaissait l'efficacité pour engendrer le sentiment d'obligation. De solides raisons conduisent à penser, en tout cas, que les techniques électorales employées par les gouvernements représentatifs trouvent leur origine dans les élections médiévales¹⁰⁶ celles des assemblées d'états comme celles que pratiquait l'Eglise (plutôt que dans les élections de la république romaine, par exemple)¹⁰⁶.

L'emploi de l'élection allait de pair, au Moyen Âge, avec l'invocation d'un principe dont tout montre qu'il exerça une influence capitale sur l'histoire institutionnelle de l'Occident, le principe d'origine romaine : « *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* » (« ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tous »). Après la redécouverte du droit romain au ^{xv}e siècle, les légistes comme les canonistes contribuèrent à diffuser ce principe, tout en le réinterprétant, d'ailleurs, et en l'appliquant à des situations autres que celles qu'il concernait à Rome (le principe appartenait, à Rome, au droit

106. Voir en particulier L. Moulin, « Les origines religieuses des techniques électorales modernes et délibératives modernes », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, avril-juin 1953, pp. 143-148; G. de Lagarde, *La Naissance de l'esprit laïque à la fin du Moyen Âge*, Louvain 1956; L. Moulin, « Sanior et Maior pars. Étude sur l'évolution des techniques électorales et délibératives dans les ordres religieux du ^{vi}e au ^{xm}e siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, n° 3 et n°4, 1958, pp. 368-397 et pp. 491-529; M. Clarke, *Médiéval Représentation and Consent*, New York, 1964 ; et pour une perspective plus générale : A. Monahan, *Consent, Coercion and Limit. The Médiéval Origins of Parliamentary Democracy*, Montréal, 1987.

grive¹⁰⁷. On a cru un temps que le roi d'Angleterre Edouard I^{er} avait été le premier à invoquer la formule «Q.O.T.» dans l'ordonnance de 1295 par laquelle il convoquait le parlement. Des recherches plus récentes ont cependant montré que la phrase était déjà d'usage courant à la fin du x^me siècle. L'expression fut aussi employée par le roi de France Philippe le Bel dans sa convocation des états généraux de 1302, ainsi que par l'empereur Frédéric II, lorsqu'il appela les villes de Toscane à déléguer des *nuntii* investis de pleins pouvoirs¹⁰⁸. Les papes Honorius III et Innocent III utilisèrent aussi fréquemment la formule. Il faut noter que les autorités qui appelaient ainsi à élire des représentants insistaient en général pour que ceux-ci soient investis de pleins pouvoirs (*plenipotentarii*), c'est-à-dire pour que leurs électeurs se considèrent liés par leurs décisions quelles qu'elles puissent être. L'intervention de la volonté et du consentement des gouvernés dans la sélection des délégués conférait aux résolutions des assemblées représentatives une force obligatoire que n'auraient pas eue les vœux d'une instance désignée par le sort. Après que les délégués avaient consenti à quelque mesure ou quelque impôt, le roi, le pape ou l'empereur pouvaient se tourner vers la population et dire : « Vous avez consenti hier à ce que les représentants parlent à votre place, il faut obéir aujourd'hui à ce

107. Le principe « *Quod omnes tangit...* », connu plus généralement par son abréviation « Q.O.T. », fut formulé pour la première fois dans le *Codex* de Justinien en 529 (Cod., 5, 59, 5, 2). Gratien y fait référence dans le *Decretum* (écrit aux environs de 1140) (*Decretum*, 63, post c. 25). Sur le sens de « Q.O.T. » à ses origines, voir G. Post, « A Roman-legal theory of consent », *Wisconsin Law Review*, 1950, pp. 66-78; Y. Congar, « *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* » [1958] in Y. Congar, *Droit ancien et structures ecclésiales*, Londres, 1982, pp. 210-259. Sur d'autres développements de cette règle de droit, voir A. Maron-giu, « Q.O.T., principe fondamental de la démocratie et du consentement au xiv^e siècle » in *Album Helen Maud Cam*, 2 vol., Louvain 1961, vol. II, pp. 101-115; G. Post, « A Romano-canonical maxim. *Quod omnes tangit* in Bracton and early parliaments » in G. Post, *Studies in Médiéval Legal Thought*, Princeton, 1964, pp. 163-238.

108. Voir A. Monahan, *Consent Coercion and Limit*, op. cit., pp. 100 sqq.

qu'ils ont eux-mêmes consenti. » Il y avait dans l'élection comme une promesse d'obéissance.

L'invocation du principe « Q.O.T. » n'impliquait pas que le consentement des gouvernés fût considéré comme la source exclusive ou principale de la légitimité. La différence par rapport aux assemblées représentatives modernes est, à cet égard, fondamentale. Elle signifiait plutôt qu'une volonté venue « d'en haut » devait rencontrer une approbation donnée « d'en bas » pour devenir une décision pleinement légitime et emporter obligation¹⁰⁹. Le principe ne supposait pas, non plus, que soit offert un choix entre plusieurs possibilités également concrètes et déterminées, qu'il s'agisse de personnes, lors de l'élection des délégués par la population, ou de résolutions substantielles, lors de la réunion des assemblées. On demandait, plutôt, à la population de donner le sceau de son approbation à ce qui était proposé par les autorités, civiles ou ecclésiastiques. Aussi cette approbation prenait-elle souvent la forme d'une simple « acclamation »¹¹⁰. Mais il reste qu'en théorie du moins, cette approbation pouvait être refusée. Même sous cette forme limitée, le principe « Q.O.T. » faisait appel à un assentiment venu d'en bas. L'utilisation répétée de la formule a assurément contribué à diffuser et à asseoir la croyance que le consentement des gouvernés était source de légitimité et d'obligation politiques.

Il faut ici ouvrir une brève parenthèse. On a parfois affirmé que l'Église avait joué un rôle pionnier dans l'éclipsé du tirage au sort en interdisant l'emploi du sort pour la désignation des autorités ecclésiastiques, à un moment où la procédure était encore employée par les communes ita-

109. Sur la combinaison des conceptions « ascendante » et « descendante » de l'autorité dans la pensée et la pratique médiévales, les travaux fondamentaux demeurent ceux de Walter Ullmann, voir en particulier *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Methuen, 1961.

110. Sur le caractère essentiellement acclamatoire des élections des représentants dans l'Angleterre pré-révolutionnaire, voir M. Kishlansky, *Parliamentary Selection, Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, surtout ch. 2.

liennes¹¹¹. Il est vrai que le pape Honorais III défendit, par une décrétale promulguée en 1223 (la décrétale « *Ecclesia vestra* », adressée au chapitre de Lucques), d'employer le sort dans les nominations ecclésiastiques¹¹². Le sort était parfois utilisé, jusque-là, dans les élections épiscopales¹¹³. Mais il était considéré comme une manifestation de la volonté divine. Et c'est en fait le recours au sort comme à un signe divin que prohibe la décrétale « *Ecclesia vestra* ». Elle figure, dans le *Liber extra*, sous le chef intitulé : « Des sortilèges » (*De sortigeliis*) (Tit. XXI) parmi d'autres pratiques divinatoires, également frappées d'interdit par la papauté. L'Église ne formulait donc pas d'objections contre l'emploi du sort dans une perspective purement séculière, c'est-à-dire s'il n'était pas envisagé comme une manifestation de l'au-delà. Cette interprétation de l'interdit de l'Église est d'ailleurs confirmée par la

111. L. Moulin, « Les origines religieuses des techniques électorales modernes et délibératives modernes », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, art. cit., p. 114.

112. *Corpus Juris Canonici*, éd. E. Friedberg, 2 vol., Tauschnitz, 1879-1881, vol. II, p. 823 (*Liber Extra*, Tit. XXI, cap. III). Je dois cette référence à M. Steve Honvitz, expert californien en livres anciens, avec qui je suis entré en contact par le courrier électronique du réseau Internet. Qu'il soit ici remercié. L. Moulin (dans l'article cité ci-dessus, note 111) mentionne l'existence de la décrétale, mais sans en donner la référence exacte, ni en analyser le contenu. Ni mes questions à quelques spécialistes de droit canon ni mes recherches dans le *Corpus Juris Canonici* ne m'avaient permis de la localiser. Paul Bullen, que je tiens à remercier également, m'a alors suggéré de soumettre le problème à un cercle d'experts en droit médiéval et droit canon, abonnés au réseau Internet. C'est ainsi que j'ai finalement pu consulter le texte de la décrétale, dont le contenu précis importe, comme on va le voir. Peut-être faudrait-il aussi rendre hommage à la technologie qui étend aujourd'hui la république des lettres à l'ensemble de la planète!

113. Voir J. Gaudemet, « La participation de la communauté au choix de ses pasteurs dans l'Église latine : esquisse historique », in J. Gaudemet, *La Société ecclésiastique dans l'Occident médiéval*, Londres, 1980, ch. VIII. Gaudemet indique que le concile de Barcelone avait décidé en 599 que « parmi les deux ou trois candidats que le clergé et le peuple ont choisis par consentement », l'évêque pouvait être désigné par le sort, art. cit. pp. 319-320.

*Somme théologique*¹¹⁴. Saint Thomas, dans un raisonnement assez détaillé qu'il est inutile de résumer ici, fait une distinction entre plusieurs usages possibles du sort, le sort distributif (*sors divisoria*), le sort consultatif (*sors consultatoria*) et le sort divinatoire (*sors divinatoria*). Le point important est que, selon saint Thomas, l'usage distributif du sort, par lequel on attribue « les possessions, les honneurs ou les dignités », ne constitue pas un péché. Si l'on n'envisage le résultat du sort que comme le produit du hasard (*fortuna*), il n'y a pas d'autre mal à y recourir « que peut-être d'agir en vain » (*nisi forte vitium vanitatis*). Il ne fait donc aucun doute que l'Église n'était pas hostile à l'usage du sort dans l'attribution des charges, pour autant qu'on ne lui accordait pas une signification religieuse. Cela explique d'ailleurs que les très catholiques républiques italiennes aient continué d'utiliser le sort après la décrétale « *Ecclesia vestra* », sans que la pratique n'ait donné lieu à des controverses avec les autorités ecclésiastiques. Si l'Église médiévale a contribué au déclin de l'usage politique du sort, c'est uniquement dans la mesure où elle a propagé le principe du consentement, non pas parce qu'elle a interdit la distribution des « dignités » par le sort.

Les auteurs des ^{xvi}e et ^{xviii}e siècles familiers de l'histoire des républiques percevaient que la désignation de représentants par élection devait plus à la tradition médiévale qu'à la tradition républicaine. Il est remarquable que, sur ce point encore, Harrington, Montesquieu et Rousseau se soient trouvés en accord. Harrington écrivait ainsi, dans un commentaire sur le tirage au sort de la centurie prérogative à Rome : « Mais la prudence gothique, dans la politique du troisième stade [de l'histoire], repose entièrement sur la désignation de représentants par le *suffrage* du peuple [c'est-à-dire l'élection]¹¹⁵. » Harrington, on l'a vu, tout républicain

114. Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, Ha Ilae, qu. 95, art. 8, I. Je tiens, d'ailleurs, à remercier Paul Bullen qui m'a signalé ce passage.

115. Harrington, « The Prerogative of Popular Government », in *The Political Works of James Harrington*, op. cit., p. 477. Souligné dans l'original.

qu'il fût, préférerait l'élection au sort. L'élection était sans doute le seul principe de la « prudence gothique » que retenait un projet tout entier tourné vers la redécouverte et la restauration des principes de la « prudence antique ». On connaît, d'autre part, la célèbre formule de Montesquieu sur les origines du régime représentatif anglais : « Ce beau système a été trouvé dans les bois », dans les bois de Germanie, faut-il entendre, où avaient pris naissance aussi les usages « gothiques » et le système féodal¹¹⁶. On se tromperait, enfin, en ne voyant qu'une invective dans les phrases bien connues du *Contrat social* : « L'idée des représentants est moderne : elle nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en déshonneur. Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut de représentants¹¹⁷. » La mention du « nom d'homme » renvoie en réalité, avec une précision historique remarquable quoique implicite, au serment féodal par lequel le vassal se faisait « l'homme » de son suzerain en lui promettant allégeance. C'était, pour Rousseau, déshonorer l'espèce humaine que d'associer ainsi son nom à un acte de subordination.

Quoi qu'il en soit, au moment où le gouvernement représentatif fut établi, la tradition médiévale comme l'École du droit naturel moderne convergeaient pour faire apparaître le consentement et la volonté des gouvernés comme la seule source de la légitimité et de l'obligation politiques. L'élec-

116. Montesquieu, *Esprit des lois*, livre XI, chap. 6, éd. R. Derathé, *op. cit.*, vol. I, p. 179. On trouve dans les « Pensées » un passage qui confirme que Montesquieu voyait une étroite parenté entre les lois d'Angleterre et le système gothique : « Sur ce que M. Yorke me dit qu'un étranger ne pouvait entendre un seul mot dans milord Cook et dans Little-ton, je lui dis que j'avais observé que, par rapport aux lois féodales et anciennes lois d'Angleterre, il ne me serait pas très difficile de les entendre, non plus que celles de toutes les autres nations, parce que toutes les lois de l'Europe étant gothiques, elles avaient toutes la même origine et étaient de même nature » (Pensée 1645, in *Œuvres complètes*, 3 vol., Paris, Nagel, 1950, vol. II, p. 481).

117. *Du contrat social*, livre III, chap. 15, *Œuvres complètes*, vol. III, *op. cit.*, p. 410.

tion s'imposait, dès lors, avec la force de l'évidence. Mais en même temps, la question de la légitimité plongeait dans l'obscurité, ou du moins rejetait au second plan le problème de la justice distributive dans la répartition des charges. Il n'importait plus, désormais, que les fonctions publiques soient distribuées de façon plus ou moins égale entre les citoyens. La seule chose qui comptait vraiment était que leurs titulaires soient désignés par le consentement des autres. La source ou l'agent de la distribution rendaient son résultat acceptable quel qu'il fût. Le souci de la justice distributive dans l'attribution des offices n'avait pas entièrement disparu sans doute. L'élection apparaissait globalement comme un mode de répartition infiniment plus juste et égalitaire que l'hérédité. Et au regard de l'écart séparant, sur ce point, l'hérédité de l'élection, la différence entre les effets distributifs des deux procédures non héréditaires (le sort et l'élection) paraissait négligeable. Comme par ailleurs la conception de la légitimité tranchait manifestement en faveur de l'une des deux méthodes non héréditaires, on comprend que même les révolutionnaires les plus radicaux et les plus attachés à l'égalité n'aient pas sérieusement envisagé d'introduire le sort. La différence entre les effets distributifs du sort et ceux de l'élection pouvait bien être connue par les dirigeants cultivés, qu'ils soient plus conservateurs ou plus radicaux. Elle n'a pas, pour autant, suscité de controverse parce que ceux-là s'en réjouissaient sans doute, plus ou moins secrètement, et que ceux-ci étaient de toute façon trop attachés au principe du consentement pour défendre avec vigueur le sort.

Il est vrai que les circonstances extérieures contribuaient, elles aussi, à rejeter au second plan le problème de la justice distributive dans la répartition des charges. Compte tenu du nombre des citoyens et de celui des postes à pourvoir, dans les grands États des xvn^e et xvin^e siècles, la probabilité qu'un citoyen accède à une charge était de toute façon très faible, quelle que fût la procédure de répartition. Du fait de cette probabilité infime, l'enjeu de la répartition des offices et, du coup, la passion qu'elle pouvait susciter étaient moindres

pour un Français ou un Américain du XVIII^e siècle que pour un Athénien ou un Florentin, à supposer même que la valeur attachée à la détention d'une charge ait été identique dans tous les cas. Il reste que si Aristote, Guicciardini ou Montesquieu avaient raison, le sort eût distribué également cette probabilité infime, alors que l'élection la répartissait de façon inégale. Or, même si du point de vue de chaque citoyen pris individuellement, il était relativement indifférent que sa probabilité d'accéder à une magistrature soit un peu plus forte ou un peu plus faible, plus ou moins élevée que celle de ses concitoyens (puisque de toute façon cette probabilité était infinitésimale), il ne s'ensuit pas que la différence entre la distribution des offices produite par l'une et par l'autre des deux procédures ait été sans importance du point de vue de la collectivité, ni sans conséquences objectives sur la conduite du gouvernement. Il n'est pas indifférent, par exemple, qu'une assemblée gouvernante comporte plus d'hommes de loi que de paysans, même s'il est relativement indifférent à chaque paysan pris en particulier qu'un homme de loi ait plus de chances que lui d'accéder à l'assemblée.

Quels qu'aient été les rôles respectifs des circonstances et des croyances concernant la légitimité, le fait est qu'aux origines du gouvernement représentatif la question de la justice distributive dans la répartition des offices était passée au second plan. Le citoyen était avant tout envisagé et traité comme celui qui attribue les charges, et non plus (ou beaucoup moins) comme un candidat possible, comme quelqu'un qui pourrait désirer les charges. La tradition républicaine rappelle que ce n'était là qu'une façon particulière d'envisager le citoyen (pour quelque raison qu'on l'ait fait), et non pas une idée évidente et nécessaire dès lors que tous ne pouvaient pas exercer les charges en même temps.

III Le principe de distinction

Les fondateurs des gouvernements représentatifs étaient donc disposés à accepter que la répartition des fonctions publiques ne fût peut-être pas la plus égalitaire possible, eu égard aux autres propriétés de l'élection, et en particulier au rôle qu'y jouait le consentement libre et égal des citoyens. Mais ils s'efforcèrent aussi, de façon plus consciente et délibérée, de faire en sorte que les élus soient d'un rang social plus élevé que leurs électeurs, qu'ils se situent plus haut que ceux dont ils tenaient leur pouvoir dans l'échelle de la fortune et celle, plus difficilement saisis-sable, du talent et de la vertu. La condition sociale des électeurs était différente dans chacun des trois pays où le régime représentatif fut d'abord établi : le droit de suffrage était beaucoup plus restreint, par exemple, en Angleterre qu'aux États-Unis ou dans la France de la Révolution. Mais à quelque niveau que fût fixé le seuil (ou le cens) donnant accès à l'électorat, on chercha à obtenir que les élus fussent d'un statut plus élevé. Ce n'était pas seulement le niveau social absolu des représentants qui comptait, mais aussi - et peut-être plus encore - leur niveau relatif, par rapport à celui de leurs électeurs. Le gouvernement représentatif a été institué avec la claire conscience que les représentants élus seraient et devaient être des citoyens distingués, socialement distincts de ceux qui les élaient. C'est ce que l'on appelle ici le principe de distinction.

On impute en général le caractère non démocratique du gouvernement représentatif à ses origines aux restrictions qui limitaient alors le droit de suffrage. Et en effet, dans l'Angleterre post-révolutionnaire, le droit de vote était réservé à une fraction étroite de la population. L'Assemblée constituante française établit aussi une distinction entre citoyens « actifs » et « passifs », les premiers seuls ayant le droit d'élire. En Amérique, la constitution laissait aux États le soin de déterminer quelles conditions seraient requises pour voter dans les élections fédérales. La constitution stipulait que les conditions requises pour voter dans les élections fédérales seraient celles que chaque État avait établies pour les élections à sa Chambre basse. Comme en 1787, le droit de suffrage était soumis dans la plupart des États à certaines conditions de cens et de propriété, la Convention de Philadelphie acceptait en pratique un droit de vote restreint pour les élections fédérales¹. Les limites du droit de suffrage, aux origines du gouvernement représentatif, sont un fait bien connu et l'attention des historiens s'est en général concentrée sur leur disparition progressive au cours des xix^e et xx^e siècles.

On s'est toutefois moins intéressé au fait que, indépendamment de la taille restreinte du corps électoral, l'institution du gouvernement représentatif a été entourée d'un certain nombre de dispositions et de facteurs garantissant que les élus soient d'un statut social plus élevé que celui de leurs électeurs. Ce résultat fut atteint de façon différente en Angleterre, en France et en Amérique. On peut dire schématiquement que le statut supérieur des représentants était assuré en Angleterre par un mélange de dispositions légales, de normes culturelles et de facteurs organisationnels, et en France surtout par des dispositions légales. Le cas américain est plus complexe, mais aussi, on va le voir, plus révélateur.

1. Voir J. R. Pôle, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, 1966, p. 365.

1. L'ANGLETERRE

C'est un lieu commun d'observer qu'aux xvn^e et XVIII^e siècles en Grande-Bretagne l'accès à la Chambre des Communes était réservé à des cercles sociaux très étroits. Depuis le début de ce siècle, tant d'études ont établi le fait qu'il est sans doute superflu de le souligner à nouveau². La première révolution ouvrit en quelque sorte le jeu politique, au sens où, durant la période révolutionnaire, les élections réellement disputées et concurrentielles étaient plus fréquentes qu'auparavant. Une étude récente a montré que, dans l'Angleterre d'avant la révolution, la sélection du personnel parlementaire était étroitement imbriquée dans la structure hiérarchique de la société. Élire au Parlement était alors une façon d'honorer le « leader naturel » du lieu. Les élections étaient rarement disputées. On considérait comme un affront pour celui qui détenait habituellement le siège (ou sa famille) qu'un autre candidat vînt disputer l'honneur recherché d'être député au Parlement. Les affrontements électoraux étaient redoutés de toutes parts, et on les évitait autant que possible. Les élections se faisaient le plus souvent à l'unanimité, et les voix étaient rarement comptées³. Avec la révolution, les élections disputées se multiplièrent parce que les élites locales étaient divisées par des clivages politiques et religieux. C'est alors que les élections prirent la forme d'un choix, mais les électeurs choisissaient encore au sein des élites : ils tranchaient entre des aristocrates en conflit. Même pendant la période révolutionnaire, la dimension de sélection sociale, quoique plus réduite, ne disparut jamais des élections⁴. Mieux, après les années de tourmente révolutionnaire, à la fin du xvn^e siècle, on assista à « une

2. Pour une vue d'ensemble et des références bibliographiques sur ce point, voir J. Cannon, *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

3. Voir M. Kishlansky, *Parliamentary Selection. Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge University Press, Cambridge, en particulier chap. 1-4.

4. M. Kishlansky, *Parliamentary Selection*, op. cit., pp. 122-123.

consolidation de la *gentry* et de l'aristocratie ». « En même temps que s'élargissaient les groupes sociaux composant l'électorat, les groupes sociaux d'où provenaient les élus se rétrécissaient⁵. » Le phénomène était encore plus accusé vers le milieu du XVIII^e siècle, lorsque le nombre des élections disputées diminua sensiblement⁶.

Deux facteurs essentiels expliquent ce caractère oligarchique de la représentation en Angleterre. Tout d'abord, un climat culturel dans lequel le statut social et le prestige exerçaient une influence exceptionnelle. Le respect pour la hiérarchie sociale imprégnait profondément les mentalités : les électeurs tendaient à suivre ou à imiter les personnalités locales les plus en vue et considéraient, en outre, comme allant de soi que seules ces personnalités en vue puissent être élues à la Chambre des Communes. Ce trait spécifique de la culture politique britannique devait, plus tard, être nommé « déférence ». La notion a été popularisée, à la fin du XIX^e siècle, par Walter Bagehot, mais le phénomène auquel elle renvoyait était depuis longtemps une caractéristique de la vie sociale et politique britannique⁷. D'autre part, le coût des campagnes électorales était exorbitant. Il augmenta régulièrement après la révolution et pendant tout le XVIII^e siècle. Les représentants eux-mêmes se plaignaient, dans leur correspondance privée et dans les débats parlementaires, que les élections fussent trop coûteuses. Toutes les études historiques confirment qu'il fallait de la fortune pour rassembler des voix. Cela tenait, pour une large part, à des facteurs pratiques propres à l'organisation des élections en Angleterre. Les lieux de scrutin étant peu nombreux, les électeurs devaient souvent faire un long voyage pour voter. Or, l'usage était que chaque candidat devait prendre en charge le voyage des électeurs qu'il mobilisait en sa faveur, et payer leurs frais de déplacement et de séjour. La déférence et les dépenses électorales restreignaient ainsi

5. M. Kishlansky, *Parliamentary Sélection*, op. cit., p. 229.

6. J. Cannon, *Parliamentary Reform 1640-1832*, op. cit., pp. 33-40.

7. Sur le rôle de la « déférence » dans les élections au XIX^e siècle, voir D. C. Moore, *The Politics of Déférence. A Study of Mid-Nineteenth Century English Political System*, New York, 1976.

« spontanément » l'accès à la Chambre des Communes, sans qu'il y eût besoin de mesure légale explicite.

En 1711, un autre facteur entra en jeu. On établit alors, pour les parlementaires, des conditions de propriété spécifiques et plus élevées que celles qu'il fallait pour être électeur. Il fut décidé que les représentants des comtés (*knights of the shire*) devaient avoir une propriété foncière d'un revenu annuel de six cents livres, et les représentants des villes (*burgesses*), de trois cents livres⁸. La décision fut prise sous un ministère Tory. Elle visait clairement à favoriser les propriétaires fonciers (« *the landed interest* »). Les propriétaires de manufactures, les commerçants et les financiers (« *the moneyed interest* ») pouvaient cependant acheter des terres, et c'est ce qu'ils firent. Au reste, les Whigs, après leur victoire de 1715, ne tentèrent aucunement d'abroger cette loi⁹. En fait, les Whigs eux-mêmes avaient longtemps pensé à introduire une condition particulière pour l'éligibilité, mais non pas une condition définie par la propriété foncière. En 1679, Shaftesbury, le leader Whig qui joua un rôle capital dans la crise précédant la seconde révolution (la « Glorieuse révolution » de 1689), avait présenté un projet de loi électorale. Ce projet comportait diverses clauses dont l'objectif déclaré était de garantir l'indépendance du Parlement par rapport à la Couronne. La plus connue de ces clauses concernait le droit de vote : Shaftesbury proposait que le droit de vote soit limité, dans les comtés, aux propriétaires d'un logement (*householders*) et aux habitants possédant en pleine propriété un bien d'un revenu de deux cents livres par an (pour remplacer le cens de quarante shillings alors en vigueur, dont le montant n'avait plus été modifié depuis 1429). Shaftesbury visait, par ce cens plus élevé, à réserver le droit de vote à ceux qui

8. Le revenu annuel d'une propriété foncière désignait le montant du loyer ou fermage qu'elle pouvait produire, selon les estimations du fisc.

9. La référence de la loi de 1711 est : 9 Anne, c. 5. Voir J. Cannon, *Parliamentary Reform 1640-1832*, op. cit., p. 36; J. R. Pôle, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, op. cit., pp. 83 et 397. Pôle émet l'hypothèse que la loi a probablement été adoptée parce que les différences naturelles entre électeurs et élus n'étaient plus si évidentes.

avaient suffisamment de ressources pour être moins sensibles aux tentatives de corruption de la Couronne¹⁰. Mais le projet contenait aussi une autre clause fixant pour l'éligibilité des conditions de propriété (et d'âge) encore supérieures. Dans une brochure écrite pour défendre son projet (la brochure ne fut jamais publiée, on la trouva dans ses papiers après sa mort), Shaftesbury expliquait : « De même que les électeurs doivent être propriétaires, de même, *mais à un autre degré*, les parlementaires élus doivent l'être aussi. Il n'est pas sage de confier la richesse de la nation à des hommes qui n'en auraient eux-mêmes aucune. On pourrait craindre que leurs embarras financiers, combinés à une tentation extérieure [le roi et la Couronne], ne les asservissent à un intérêt hostile, ce dont nous avons fait parfois l'expérience, dans les parlements précédents, pour notre malheur¹¹. » Shaftesbury proposait d'une part d'établir un système d'élection indirecte, et d'autre part de réserver l'accès du Parlement aux membres de la gentry « possédant une propriété foncière d'un revenu d'au moins 10 000 livres, biens mobiliers compris » (et âgés de quarante ans)¹².

Ainsi, même en Angleterre, où le droit de suffrage était

10. Sur le projet proposé par Shaftesbury en 1679, voir J. R. Jones, *The First Whigs, The Politics of the Exclusion Crisis*, Oxford, 1961, pp. 52-55.

11. A. A. Cooper, premier comte de Shaftesbury, « Some observations concerning the regulating of elections for Parliament » (1679, probablement), in J. Somers (éd.), *A Collection of Scarce and Valuable Tracts*, 1748, première coll., vol. I, p. 69. C'est moi qui souligne.

12. A. A. Cooper, premier comte de Shaftesbury, « Some observations concerning the regulating of elections for Parliament », *loc. cit.* p. 71. La formulation exacte de Shaftesbury est la suivante : « *Each worth in lands and moveables at leasi 10 000£, ail debts paid.* » Selon la terminologie fiscale alors en usage, la valeur en question désigne le montant annuel du loyer ou fermage produit par le bien foncier, additionné de la valeur marchande des biens se trouvant sur la propriété (bétail, véhicules, outils, etc.). Le chiffre de 10 000 livres paraît exorbitant, et à la vérité peu plausible. C'est cependant ce que j'ai trouvé dans l'exemplaire de l'édition de 1748 que j'ai consulté, mais il pourrait s'agir d'une erreur typographique (1 000 livres paraîtrait un chiffre plus vraisemblable). Je n'ai pas été en mesure, jusqu'ici, de vérifier ce point. Au reste, le montant exact de la somme n'est pas très important. Il suffit de noter que Shaftesbury propose un cens d'éligibilité beaucoup plus élevé que le cens électoral.

pourtant sévèrement limité, des restrictions supplémentaires s'appliquaient aux élus. Quoique pour des raisons différentes, Whigs et Tories s'accordaient pour penser que les élus devaient avoir un rang social supérieur à celui de leurs électeurs.

2. LA FRANCE

En France, l'Assemblée constituante établit d'emblée un droit de suffrage incomparablement plus étendu. Sans doute, ce droit de suffrage paraît-il restreint au regard des normes d'aujourd'hui. Il fallait payer une contribution directe égale à la valeur de trois journées de travail pour être « citoyen actif ». D'autre part, les femmes, les domestiques, les indigents, les vagabonds et les moines n'avaient pas le droit de vote, au motif qu'ils étaient trop dépendants d'autrui par position sociale pour avoir une volonté politique autonome. Quoique l'existence d'un corps de « citoyens passifs » ait beaucoup attiré l'attention des historiens de la révolution au XIX^e siècle et au début du XX^e, toutes les études récentes montrent que la définition du corps électoral établie par la Constituante était en fait peu restrictive, rapportée à la culture du moment (qui considérait les femmes comme « ne faisant qu'un » avec leur époux), et par comparaison avec ce qui se pratiquait ailleurs au même moment (en Angleterre en particulier) ou ce qui devait être établi ensuite en France sous la monarchie censitaire. Le corps électoral défini en 1789 comptait environ, a-t-on calculé, 4 400 000 citoyens¹³. Et c'est surtout par l'abaissement de l'âge de la majorité électorale (de vingt-cinq à vingt et un ans) que les décrets d'août 1792 établissant le suffrage universel contribuèrent à l'élargissement du corps électoral (d'autant que les femmes, les domestiques et les non-domiciliés restaient exclus du

13. Voir en particulier P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1993, pp. 44-45. Ce chiffre représentait environ 15,7 % de la population totale et 61,5 % de la population masculine adulte (P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, *op. cit.*, pp. 96-97).

droit de suffrage)¹⁴. La charge symbolique de la proclamation du suffrage universel était sans doute considérable, mais la transformation réelle limitée. Après 1794, les thermidoriens, sans reprendre les termes maladroits de citoyens « actifs » et « passifs », revinrent à un régime électoral proche de celui de 1789, tout en subordonnant le droit de citoyenneté à la capacité de lire et écrire (en vue d'assurer que les citoyens puissent réellement voter par écrit, et donc en secret). Le corps électoral défini après Thermidor restait néanmoins vaste : il comptait probablement 5 500 000 citoyens¹⁵.

Ce n'est donc pas sur l'étendue du droit de suffrage que s'est réellement jouée, en France, la question des rapports entre le gouvernement représentatif naissant et le pouvoir du « nombre ». Le cens d'éligibilité occupa, en revanche, une place essentielle. En 1789, la Constituante décida que seuls pourraient être élus à l'Assemblée nationale ceux qui remplissaient la double condition de posséder une propriété foncière d'une valeur quelconque et de payer un impôt équivalent à un marc d'argent. C'est sur le « décret du marc d'argent » que se concentrèrent débats et oppositions. Et quoique les statistiques ne soient apparemment pas très sûres, il semble qu'en effet la condition du marc d'argent ait été très restrictive¹⁶. On emploie aujourd'hui pour décrire la conception que reflétait cette décision des termes qui, quoiqu'ils n'aient pas été employés par les acteurs, sont de fait assez commodes. Les Constituants, peut-on dire, considéraient le vote comme un droit appartenant à tous les citoyens indépendants et dotés d'une volonté autonome, mais ils tenaient l'accession à une charge élective (et donc l'éligibilité) pour une fonction exercée au nom de la société, que celle-ci pouvait réserver à certains seulement, pour éviter que l'État ne soit conduit à la ruine par des mains inexpertes.

14. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 70.

15. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 289.

16. P. Guéniffey estime à environ 1 % de la population totale le nombre de ceux qui atteignaient le cens d'éligibilité (*Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 100).

Le décret du marc d'argent montre en tout cas que, pour les Constituants, les élus devaient être socialement supérieurs à leurs électeurs. L'Assemblée entendait garantir cette distinction par la loi.

Le décret suscita d'emblée des objections. Des voix se firent entendre pour arguer que l'éligibilité ne devait dépendre que du suffrage et de la confiance des électeurs. « Substituez la confiance au marc d'argent », déclara un député (Prieur)¹⁷. Sieyès, pourtant opposé à la démocratie, désapprouvait la mesure. Ces voix ne furent pas entendues. Cependant, face à la radicalisation menaçante de la Révolution et devant la montée des oppositions, l'Assemblée dut finalement renoncer au marc d'argent en 1791. Mais on lui substitua alors un système qui, quoique différent, visait aussi à assurer la différence des représentants par des moyens légaux. La Constituante avait d'emblée institué une procédure d'élection à deux degrés. Il avait été décidé que les électeurs se réuniraient en « assemblées primaires » au niveau du canton et qu'ils éliraient là des électeurs de second degré (à raison de un pour cent citoyens actifs), ceux-ci se réunissant à leur tour au niveau du département pour élire les représentants¹⁸. La Constituante avait aussi établi, en 1789, un cens d'éligibilité intermédiaire pour les électeurs de second degré : il fallait payer un impôt équivalent à dix journées de travail. C'est sur ce cens intermédiaire que l'on joua en 1791. Le marc d'argent et la condition de propriété furent abolis pour les représentants, mais seuls pouvaient désormais être élus aux fonctions d'électeur de second degré les citoyens payant un cens de quarante journées de travail¹⁹. Ce nouveau seuil était très sélectif²⁰. Certains dénoncèrent

17. Cité dans P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 59.

18. On notera que la petite taille des cantons (64 km²) et leur grand nombre (4 660) avaient explicitement pour but de limiter la distance que les électeurs devaient parcourir pour se rendre au lieu du vote (le chef-lieu de canton), voir P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 276. L'exemple anglais n'a probablement pas été étranger à cette décision.

19. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 61.

20. Sur les effets chiffrés du cens de quarante journées de travail, voir P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., pp. 101-102.

« une translation cachée du marc d'argent²¹ ». C'était en effet l'objectif de la décision ; et elle parvint de fait à diminuer de manière significative le nombre des éligibles au second degré, sinon à « terminer la révolution », comme l'espéraient ses promoteurs. En 1792, tout cens d'éligibilité fut supprimé, mais le principe de l'élection indirecte conservé²². Les Thermidoriens revinrent au système de 1791 : pas de cens d'éligibilité particulier pour les représentants, mais un cens restrictif pour les électeurs de second degré.

Au demeurant, les études statistiques confirment que pendant tout le cours de la Révolution, même en 1792, les assemblées électorales de second degré furent dominées par les catégories aisées de la population²³. Cela se reflétait dans la composition de l'Assemblée représentative nationale. La Convention elle-même fut « une assemblée d'hommes de loi (52 % des députés) élue par des paysans²⁴ ».

L'effet de sélection sociale de l'élection était sans nul doute incomparablement moins accusé qu'en Angleterre, mais il s'exerçait tout de même. D'autre part, au lieu d'être obtenu pour partie par l'opération silencieuse des normes culturelles et des contraintes pratiques, ce résultat était atteint en France par des dispositions institutionnelles entièrement explicites : le cens d'éligibilité intermédiaire et le principe de l'élection indirecte. L'élection à deux degrés mérite une mention particulière, parce qu'elle a été maintenue pendant tout le cours de la Révolution. Elle était conçue comme une « épuration de la démocratie²⁵ ».

21. L'expression fut employée par Brissot dans son journal *Le Patriote Français*. Voir P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 61.

22. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 70.

23. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., pp. 411-413.

24. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 414.

25. P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, op. cit., p. 41.

3. LES ÉTATS-UNIS

PHILADELPHIE

Concernant le droit de suffrage, les constituants de Philadelphie prirent une position à certains égards proche de celle des Français : ils optèrent pour la plus ouverte des solutions envisagées. La clause de la constitution à laquelle on a déjà fait référence (« Les électeurs dans chaque État doivent satisfaire les conditions requises pour les électeurs de la Chambre la plus nombreuse du parlement de l'État » [Art. I, Sec. 2, cl. 1]) concernait seulement les élections à la Chambre des représentants. En effet, selon la constitution telle qu'elle fut adoptée en 1787, les sénateurs devaient être choisis par les parlements des différents États (Art. I, Sec. 3, cl. 1) et le président devait être élu par un collège spécial d'électeurs nommés par les parlements des États (Art. II, Sec. 1, cl. 2). La Présidence et le Sénat n'appelaient donc pas de dispositions particulières pour régler le droit de suffrage. Les débats les plus significatifs sur les élections et leur rapport avec la nature de la représentation se concentrèrent sur les élections à la Chambre basse. Il faut aussi garder à l'esprit que les conditions du droit de suffrage étaient déterminées par les *constitutions* des différents États. La clause de la constitution fédérale ne revenait donc pas à laisser la réglementation du droit de suffrage au parlement de chaque État.

Les constituants de Philadelphie savaient évidemment fort bien que le droit de suffrage était soumis à certaines conditions dans plusieurs États (et qu'il serait, du coup, restreint pour les élections fédérales). La décision finalement prise par la Convention doit cependant être replacée dans son contexte : elle était en fait la plus ouverte, ou (comme le dit James Wilson lors du débat de ratification en Pennsylvanie) la plus « généreuse » des possibilités discutées à Philadelphie. Il existait en effet, parmi les délégués, un courant favorable à la fixation, dans la constitution fédérale, d'une condition de

propriété pour les élections au Congrès. Une telle solution aurait réduit l'étendue du corps électoral dans quelques États, comme la Pennsylvanie, où n'était en vigueur qu'un cens fiscal, d'ailleurs assez bas²⁶. Morris, par exemple, demanda une condition de propriété qui aurait réservé le droit de suffrage fédéral aux seuls propriétaires fonciers. Il fit valoir que les individus ne possédant pas de terres seraient particulièrement vulnérables à la corruption et deviendraient donc des instruments aux mains des riches. Il présenta, du reste, sa motion comme une protection contre « l'aristocratie »²⁷. Il obtint sur ce point l'appui de Madison. « Si l'on considère la question en toute objectivité, déclara Madison, les propriétaires fonciers du pays seraient les gardiens les plus sûrs de la liberté républicaine. » Sur le plan des principes, Madison était donc favorable à l'introduction d'une condition de propriété foncière. Mais, en même temps, il craignait une opposition populaire à une mesure de ce genre. « La constitution doit-elle requérir une propriété foncière? La réponse dépendait beaucoup, selon lui [Madison parle de lui à la troisième personne dans ses notes] de la manière dont un tel changement serait reçu dans les États où le droit de suffrage était alors accordé à toutes les catégories de la

26. La constitution, considérée comme très radicale, adoptée par la Pennsylvanie en 1776 avait aboli la condition de propriété précédemment en vigueur et élargi le droit de suffrage à tous les adultes de sexe masculin, libres, payant un impôt et qui avaient résidé pendant un an dans leur circonscription. Cela signifiait un électorat assez étendu (petits commerçants, artisans indépendants et ouvriers avaient le droit de vote). En Virginie, par contre, le droit de vote était réservé aux propriétaires fonciers, ce qui excluait évidemment les artisans indépendants et les ouvriers. La constitution du Massachusetts, pour donner un dernier exemple, avait établi, sur le papier, toute une pyramide de conditions de propriété, mais son effet réel était un droit de suffrage assez large (deux hommes adultes sur trois, ou trois sur quatre avaient le droit de vote). Voir sur ce point J. R. Pôle, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, op. cit., pp. 206, 272, 295.

27. *The Records of the Federal Convention of 1787*, éd. par M. Farrand [1911], 4 vol., New Haven, 1966, vol. II, pp. 202-203. Les références à l'édition Farrand seront désormais indiquées comme suit : *Records*, suivi du numéro du volume et de la page.

population »²⁸. » Ces propos révélèrent une certaine hésitation. Madison semble finalement avoir soutenu une condition de propriété, mais pas nécessairement de propriété foncière. En tout cas, ni Morris ni Madison n'emportèrent la conviction de la Convention, et la teneur générale des discours prononcés en cette occasion montre qu'une majorité de délégués s'opposait à toute restriction autres que celles déjà appliquées par les États. La motivation principale semble avoir été que le peuple était profondément attaché au droit de suffrage, et qu'il n'aurait pas « volontiers approuvé la constitution nationale, si elle l'en avait privé »²⁹. Personne, en tout cas, ne proposa à Philadelphie que le droit de suffrage fédéral soit plus étendu que celui de chacun des États. Il est donc clair que la Convention opta pour ce qui apparaissait alors comme la solution la moins restrictive.

Si l'on se tourne à présent vers les conditions d'éligibilité, on trouve dans la constitution la clause suivante : « Nul ne peut être représentant s'il n'a pas atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est pas citoyen des États-Unis depuis sept ans, et s'il n'est pas, au moment de l'élection, résident de l'État dans lequel il a été élu » (Art. I, Sec. 2, cl. 2). Ces conditions ne sont à l'évidence pas très restrictives, et ne portent nulle trace de ce que l'on a appelé le principe de distinction. Peut-être une culture plus égalitaire et une population plus homogène donnaient-elles ici au gouvernement représentatif un caractère différent de celui qu'il prenait dans la vieille Europe, marquée par des siècles d'ordre hiérarchique. Une lecture attentive des *Records* révèle cependant que, dans le huis clos de la Convention, les débats qui précédèrent l'adop-

28. *Records*, op. cit., vol. II, pp. 203-204. Il faut noter que, lorsque Madison prépara pour la publication ses notes sur la Convention Fédérale (probablement en 1821), il révisa le discours sur le droit de suffrage qu'il avait fait à Philadelphie le 7 août 1787, expliquant que son point de vue avait changé depuis. Les deux textes existent. Les citations précédentes proviennent du discours initial. La version révisée de 1821, généralement connue sous le titre *Notes sur le droit de suffrage*, constitue un document extrêmement important sur lequel on reviendra plus loin.

29. La formule est d'Ellsworth (*Records*, op. cit., vol. II, p. 201), mais elle résume le sens général de plusieurs interventions.

tion de la cause sur l'éligibilité furent en réalité fort complexes.

Le 26 juillet, Mason proposa une motion demandant que le « Comité de détail » (le comité qui préparait le travail des sessions plénières) soit chargé de préparer une clause « requérant certaines conditions de propriété foncière et de citoyenneté [des États-Unis] pour les membres du parlement, et excluant les individus ayant des comptes non soldés ou des dettes envers le gouvernement fédéral³⁰ ». Au cours du débat, Mason cita l'exemple des conditions d'éligibilité adoptées en Angleterre sous le règne de la reine Anne « qui, dit-il, avaient rencontré l'approbation générale³¹ ». (Mason faisait référence à la loi de 1711, déjà mentionnée). Morris répondit qu'il préférerait des conditions pour le droit de suffrage. Madison proposa de rayer le mot « foncier » de la motion de Mason, en faisant valoir d'abord que « les possessions foncières n'étaient pas une preuve certaine de vraie richesse », et en outre que les commerçants et les manufacturiers devaient, eux aussi, avoir la possibilité « de faire sentir et comprendre leurs droits dans les instances publiques »; la propriété foncière ne devait faire l'objet d'aucun traitement de faveur³². La motion de Madison l'emporta à une écrasante majorité (10 voix pour, 1 voix contre)³³. Le Comité de détail fut donc chargé de concevoir une clause établissant une condition de propriété non spécifiée pour l'éligibilité. Ainsi, la discussion portait uniquement, au sein de la Convention, sur le type de propriété qui devait être requis pour les représentants. Cette hésitation mise à part, les délégués étaient d'accord pour soumettre l'éligibilité à une condition de propriété sous une forme ou sous une autre. Alors que la Convention avait opté pour le dispositif le plus ouvert concernant le droit de suffrage, elle penchait clairement dans le sens opposé pour l'éligibilité. Deux arguments

30. *Records, op. cit.*, vol. II, p. 121.

31. *Records, op. cit.*, vol. II, p. 122.

32. *Records, op. cit.*, vol. II, pp. 123-124.

33. Dans les *Records*, les votes sont comptés par État. 10Ayes et 1 *No* signifie que 10 délégations approuvèrent et une s'opposa.

principaux étaient avancés à l'appui d'une condition de propriété pour les représentants. Il semblait, tout d'abord, de la plus haute importance de garantir aux représentants une indépendance économique suffisante pour les mettre à l'abri de toute tentative de corruption par l'exécutif. Le poids de cette préoccupation (protéger l'indépendance du législatif vis-à-vis de l'exécutif) apparaît d'ailleurs aussi dans la clause qui interdit aux Sénateurs et aux Représentants d'occuper une position dans le gouvernement fédéral durant leur mandat (Art. I, Sec. 6, cl 2). Cette dernière clause était évidemment conçue comme une protection contre le « système des places » (*place System*) dont le gouvernement anglais offrait, depuis le début du XVIII^e siècle, un exemple honni des républicains. De façon générale, l'idée que l'indépendance économique constituait l'une des meilleures garanties contre la corruption formait l'un des principaux dogmes de la pensée républicaine³⁴. Les conceptions des constituants américains s'inscrivaient, sur cette question, dans un courant de pensée plus vaste. D'autre part, une condition de propriété pour les représentants paraissait se justifier, dans la mesure où le droit de propriété était considéré par tous les délégués comme l'un des droits les plus fondamentaux, et sa protection, comme l'un des principaux objectifs du gouvernement. Il semblait donc légitime de prendre des précautions spécifiques pour que les représentants aient particulièrement à cœur les droits et les intérêts de la propriété. En tout cas, que la propriété fût envisagée comme un rempart de la liberté républicaine ou comme un des droits naturels les plus sacrés, la convention fédérale estimait que les représentants devaient être propriétaires, et par conséquent avoir un statut social supérieur à celui de leurs électeurs, puisque cette condition n'était pas requise pour le droit de suffrage. Le principe de distinction s'imposait donc à Philadelphie aussi. La question est de savoir pourquoi il ne fut pas mis en œuvre par une disposition constitutionnelle.

Revenons aux débats. Quelques semaines plus tard, le

34. Voir J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975, *passim*.

Comité de détail soumit à l'assemblée plénière la clause suivante : « Le pouvoir législatif des États-Unis est habilité à fixer des conditions de propriété, identiques partout, pour les membres de chacune des Chambres, comme il le jugera opportun ³⁵. » Le Comité avait en effet été incapable, comme l'expliquèrent Rutledge et Ellsworth, de s'accorder sur une condition de propriété précise. Il avait donc décidé de laisser trancher la question par les futurs organes législatifs. Deux obstacles avaient empêché l'accord au sein du Comité. D'une part, déclara Rutledge, les membres du Comité s'étaient trouvés « embarrassés par le double risque de déplaire au peuple en fixant des conditions trop élevées, ou de rendre ces conditions inopérantes en les fixant à un niveau trop bas ». De plus, ajouta Ellsworth : « Les situations différentes des différentes régions des États-Unis et la différence probable entre la situation présente et la situation future du pays tout entier rendent inadéquates des conditions *fixes* ou *uniformes*. Placez-les assez haut pour qu'elles soient efficaces dans les États du Sud, et elles seront inapplicables dans les États de l'Est. Faites en sorte qu'elles conviennent pour ceux-ci, et elles n'iront plus pour ceux-là ³⁶. » Par sa formule, le Comité de détail avait sans doute résolu ses problèmes internes, mais en session plénière, la solution se heurta à une objection majeure : il était extrêmement dangereux de laisser les conditions d'éligibilité à la discrétion du législatif, la nature même du régime pourrait être radicalement transformée par un simple jeu sur ces conditions ³⁷. Wilson, quoique membre du Comité, fit également observer « qu'une règle *uniforme* ne serait probablement jamais fixée par le législatif » et il proposa par conséquent de « clore la séance ³⁸ ». Le vote eut lieu tout de suite après l'intervention de Wilson : la proposition du Comité fut rejete-

35. *Records*, Report of the Committee of Detail, vol. II, *op. cit.*, p. 165. Le Comité de détail était composé de Gorham, Ellsworth, Wilson, Randolph et Rutledge (voir J. H. Hutson, *Supplément to Max Farrand's The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, 1987, pp. 195-196).

36. *Records*, *op. cit.*, vol. II, p. 249. Souligné dans l'original.

37. L'objection fut avancée par Madison, *Records*, *op. cit.*, vol. II, pp. 249-250.

38. *Records*, *op. cit.*, vol. II, p. 251. C'est moi qui souligne.

tée par sept voix contre trois. La constitution ne comporterait aucune condition d'éligibilité pour les représentants.

Cet épisode singulier montre que l'absence de conditions d'éligibilité dans la constitution de 1787 ne tenait pas à des raisons de principe, mais à des contingences pratiques. Les constituants étaient clairement favorables au principe, mais ils ne réussirent tout simplement pas à se mettre d'accord sur un seuil commun qui aurait convenu à la fois aux États du Nord et à ceux du Sud, aux États agricoles assez pauvres de l'Ouest et aux États commerçants plus riches de l'Est. Ainsi, l'absence de condition d'éligibilité qui différencie la version américaine du gouvernement représentatif de ses équivalents européens était pour l'essentiel un résultat non voulu. En émettant leur dernier vote sur la question, les délégués étaient sans doute conscients qu'ils abandonnaient le principe même d'une condition d'éligibilité. En ce sens, le résultat n'était pas à proprement parler ce que l'on appelle un effet non intentionnel. Les délégués avaient cependant été conduits par des contraintes externes à prendre finalement une décision opposée à celle qu'ils auraient voulue au départ. Rien ne donne à penser qu'ils aient entre-temps changé d'idée sur le point de principe. Le caractère exceptionnellement égalitaire de la représentation aux États-Unis, est-on tenté de dire, devait plus à la géographie qu'à la philosophie.

Les constituants prirent deux autres décisions concernant les élections. La Chambre des représentants serait renouvelée tous les deux ans. La Convention jugea que le mandat devait être bref pour maintenir les représentants dans une dépendance convenable vis-à-vis de leurs électeurs. L'exemple anglais faisait apparaître les longs parlements comme la marque même de la tyrannie. Certains délégués auraient voulu des élections annuelles, mais l'accord sur un mandat de deux ans fut atteint sans grandes difficultés. La Convention décida aussi que : « Le nombre des représentants ne doit pas être supérieur à un pour trente mille [habitants], mais chaque État doit avoir au moins un représentant » (Art. I, Sec. 2, cl. 3). À titre provisoire et en attendant le premier recensement, le nombre des membres de la première Chambre des

Représentants était fixé à soixante-cinq. Le rapport entre le nombre des habitants et celui des élus traduisait le souci de maintenir les dimensions de la Chambre dans des limites raisonnables, même dans le cas d'un accroissement prévisible (et d'ailleurs espéré) de la population. Une large majorité des constituants était résolue à éviter la « confusion » des grandes assemblées. Le Comité de détail avait d'abord proposé le chiffre d'un représentant pour quarante mille habitants³⁹. Quelques délégués, notamment Mason, Gerry et Randolph, élevèrent des objections contre la petite taille de la Chambre des Représentants⁴⁰. Mais, dans l'ensemble, il ne semble pas que la question ait provoqué de longues discussions au sein de la Convention, comme Gerry lui-même dut le reconnaître dans sa correspondance⁴¹. Les délégués étaient manifestement plus préoccupés par le poids relatif des différents États dans le futur parlement fédéral que par le rapport entre le nombre des habitants et celui des élus⁴².

39. *Records, op. cit.*, vol. I, p. 526.

40. *Records, op. cit.*, vol. I, p. 569 (Mason et Gerry); vol. II, p. 563 (Randolph).

41. Elbridge Gerry au vice-président de la Convention du Massachusetts (21 janvier 1788), in *Records, op. cit.*, vol. III, p. 265.

42. Je n'aborde pas, ici, le débat sur l'assiette de la représentation et la répartition géographique des sièges, même si ces deux sujets figuraient au premier plan dans les débats de la Convention. Le débat sur l'assiette de la représentation avait de vastes implications, car il impliquait une décision sur la *nature* de ce qui devait être représenté : la répartition des sièges, et donc la représentation, devaient-elles être fonction de la propriété et de la richesse ou de la population d'un territoire donné? Comme J. R. Pôle l'a montré en détail, la décision finale de répartir les sièges principalement en fonction de la population (dans une concession aux États esclavagistes du Sud, il fut cependant décidé que le nombre des esclaves - considérés comme forme de propriété - serait pris en compte dans la répartition des sièges, chaque esclave étant compté comme équivalent aux trois cinquièmes d'un habitant libre) « donna un net élan, même s'il fut involontaire, à l'idée de démocratie politique ». (*Political Representation in England and the Origins of the American Republic, op. cit.*, p. 365.) Les partisans d'une représentation spécifique ou séparée de la propriété furent donc battus. Cet aspect du débat a été étudié avec toute la clarté désirable par J. R. Pôle. Ses conclusions sont présupposées ici.

LE DÉBAT DE RATIFICATION

Autant la question du nombre des représentants avait provoqué peu de discussions à Philadelphie, autant elle suscita une controverse majeure dans le débat de ratification. En matière de représentation, « la question d'une représentation satisfaisante et de ses implications pour la taille de la Chambre des Représentants, éclipsa toute [autre] controverse et préoccupation⁴³ ». La question de la taille de l'Assemblée représentative, problème technique à certains égards (quel est le nombre optimal pour permettre une véritable délibération?), prit une importance politique de premier plan parce qu'elle mettait en cause, pour une fraction significative de ceux qui prirent part au débat de ratification, le rapport entre représentants et représentés, le lien représentatif lui-même. Il faut noter que la discussion se focalisa presque exclusivement sur les conséquences de la proportion entre le nombre des élus et celui des électeurs. Ni l'extension du droit de suffrage, ni les conditions d'éligibilité ne firent l'objet de discussions, parce que les Anti-Fédéralistes (ceux qui refusaient le projet mis au point à Philadelphie) n'avaient rien à objecter sur le premier point, et que la constitution ne contenait rien sur le second⁴⁴. Le débat, il faut le souligner, opposait deux conceptions de la représentation. Les Anti-Fédéralistes acceptaient la nécessité de la représentation. Ils ne réclamaient pas un gouvernement direct du peuple assemblé et n'étaient donc pas des « démocrates » au sens où l'on entendait ce terme au XVIII^e siècle. Ce point a été, à juste

43. P. B. Kurland et R. Lerner (eds), *The Founder's Constitution*, 5 vol., Chicago, 1987, vol. I, p. 386, « Introductory note ».

44. On notera que les appellations d'Anti-Fédéralistes et de Fédéralistes pour désigner respectivement les adversaires du projet mis au point à Philadelphie et ses partisans sont purement conventionnelles. Prises au sens propre, elles pourraient induire le lecteur français en erreur. Ceux que l'on appelle les Fédéralistes étaient en fait partisans d'un gouvernement national relativement unifié et fort, alors que les Anti-Fédéralistes étaient plus favorables à l'autonomie des États.

titre, mis en valeur par Terence Bail dans un récent essai⁴⁵.

L'objection principale que les Anti-Fédéralistes soulevaient contre l'organe représentatif prévu par la constitution portait sur le rapport entre le nombre des élus et celui des électeurs. La Chambre des Représentants, faisaient-ils valoir, était de dimension trop réduite pour permettre une *similitude* (*likeness*) convenable entre les représentants et leurs électeurs. Les concepts de « similitude », de « ressemblance », de « proximité », l'idée que la représentation doit être une « image fidèle » du peuple, reviennent constamment dans les écrits et les discours des Anti-Fédéralistes⁴⁶.

On ne peut pas suivre tout à fait l'analyse proposée par T. Bail des deux conceptions de la représentation qui s'opposaient dans le débat de ratification. S'appuyant sur les catégories élaborées par Hanna Pitkin, Bail caractérise le point de vue anti-fédéraliste comme une conception de la « représentation-mandat », qui veut que le rôle des représentants soit de « refléter les idées de ceux qu'il représente » et de « partager leurs attitudes et leurs sentiments », alors que les Fédéralistes auraient conçu la représentation comme l'activité « indépendante » d'un « fondé de pouvoir (*trustée*) dont le rôle est de se former une opinion personnelle sur les intérêts de ses électeurs et le meilleur moyen de les servir⁴⁷ ». Il est clair que les Anti-Fédéralistes estimaient nécessaire que les représentants partagent les conditions de vie, les attitudes et les sentiments de leurs électeurs. Il est vrai aussi que cette préoccupation était presque absente de la pensée fédéraliste. Mais contrairement à ce que suggère l'opposition entre la « représentation indépendante » et la « représentation-mandat », le cœur du débat n'était pas la liberté d'action des

45. T. Bail, « A Republic - If you can keep it », in T. Bail et J. Pocock (eds.), *Conceptual Change and the Constitution*, 1987, pp. 144 sqq.

46. Sur l'importance de ce thème de « similitude » chez les Anti-Fédéralistes, voir H. J. Storing, *The Complete Anti-Federalist*, 7 vol., Chicago, 1981, vol. I, *What The Anti-Federalists were for?*, p. 17.

47. T. Bail, « A Republic - If you can keep it », art. cit., p. 145. L'ouvrage de H. Pitkin auquel se réfère T. Bail est *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

représentants vis-à-vis des désirs de leurs électeurs. L'accusation sur laquelle les Anti-Fédéralistes revenaient sans cesse n'était pas que, si l'on adoptait la constitution proposée, les représentants ne feraient pas ce que les électeurs leur diraient de faire, mais qu'ils ne seraient pas *comme* (*like*) leurs électeurs. Les deux questions ne sont évidemment pas sans lien, mais elles ne sont pas identiques. Le débat de ratification ne portait pas sur le problème des mandats et des instructions, mais sur celui de la similitude entre électeurs et élus.

Brutus, par exemple, écrivait : « Le terme même de représentant implique que la personne ou le corps choisi dans ce but doit *ressembler* à ceux qui les choisissent - une représentation du peuple d'Amérique, si elle est authentique, doit être *comme* le peuple, [...] Les représentants sont le signe -le peuple est la chose signifiée. [...] On doit avoir fait en sorte que ceux qui sont mis à la place du peuple en possèdent les sentiments et les émotions, qu'ils soient mus par ses intérêts ou, en d'autres termes, qu'ils aient la plus grande *ressemblance* avec ceux auxquels ils se substituent. Il est clair que, pour qu'une assemblée ait une véritable *similitude* avec le peuple de n'importe quel pays, elle doit être fort nombreuse⁴⁸. » De son côté, Melancton Smith, le principal adversaire de Hamilton à la convention de ratification de New York, déclarait dans un de ses discours sur la Chambre des Représentants : « L'idée qui nous vient spontanément à l'esprit, lorsque nous parlons de représentants, c'est qu'ils *ressemblent* à ceux qu'ils représentent; ils doivent être une *image* exacte du peuple : ils doivent en connaître les conditions de vie et les besoins, ils doivent éprouver ses misères, et être enclins à poursuivre ses véritables intérêts⁴⁹. » L'insistance inlassable sur la nécessaire identité ou ressemblance

48. Brutus, III, in H. Storing (éd.), *The Complete Anti-Federalist*, vol. II, 9, 42. C'est moi qui souligne. Dans ce qui suit, les références aux écrits et discours anti-fédéralistes seront indiquées ainsi : *Storing*, suivi des trois chiffres de la classification de Storing, le chiffre romain indiquant le volume.

49. Melancton Smith, « Discours à la convention de ratification de New York* (20 juin 1788), *Storing*, VI, 12, 15.

entre électeurs et élus forme l'un des traits les plus saillants des pamphlets et discours des Anti-Fédéralistes⁵⁰. Les Anti-Fédéralistes ne formaient pas un courant intellectuel homogène. Certains étaient plus conservateurs, d'autres plus radicaux. Mais ils se retrouvaient presque unanimes à réclamer que les élus soient comme leurs électeurs.

L'idée que la représentation politique devait être envisagée comme un reflet ou une image, dont la qualité principale devait être la ressemblance avec l'original, avait trouvé, dès les premières années de l'indépendance, l'une de ses expressions les plus nettes dans l'œuvre de John Adams, *Thoughts on Government*. Et quoique Adams n'ait pas participé lui-même au débat constitutionnel de 1787, son influence sur la pensée anti-fédéraliste ne fait guère de doute. « La difficulté principale, écrivait Adams, consiste à former cette Assemblée représentative, et il faut y mettre le plus grand soin. [Dans les lignes précédentes, Adams avait démontré la nécessité de la représentation dans de grands États.] Elle [l'Assemblée représentative] doit être en miniature un portrait exact du peuple dans son ensemble. Elle doit penser, sentir, raisonner et agir comme lui⁵¹. » Si l'on veut utiliser les catégories de Hanna Pitkin, il faut dire que les Anti-Fédéralistes défendaient une conception « descriptive » de la représentation. Dans une telle vision, le but est que l'Assemblée, le peuple en miniature, fasse ce qu'aurait fait le peuple lui-même, s'il avait été assemblé. En ce sens, la conception « descriptive » et la conception de la « représentation-mandat » visent un même objectif. Mais dans le second cas, l'identité entre la volonté des représentants et celle du peuple est assurée par des dispositions formelles et légales (instructions ou mandats impératifs), alors que la conception « descriptive » suppose que les représentants font spontanément ce que le peuple aurait fait, parce qu'ils sont un reflet du

50. Voir The Fédéral Farmer, Letter II, *Storing*, II, 8, 15; Minority of the Convention of Pennsylvania, *Storing*, III, 11, 35 ; Samuel Chase, Fragment 5, *Storing*, V, 3, 20; Impartial Examiner, III, *Storing*, V, 14, 28-30.

51. J. Adams, *Thoughts on Government* (1776), in *The Life and Works of John Adams*, éd. C. F. Adams, 10 vol., Boston, Little & Brown, 1850-1856, vol. IV, p. 195.

peuple, qu'ils partagent les conditions de vie de leurs électeurs, et qu'ils sont proches d'eux, au sens à la fois métaphorique et géographique du terme.

Dans la pensée anti-fédéraliste, les notions de similitude et de proximité avaient en fait un sens principalement social. Les adversaires de la constitution faisaient valoir que plusieurs catégories de la population ne seraient pas vraiment représentées, parce que aucun de leurs membres ne siégerait à l'Assemblée. Samuel Chase écrivait ainsi : « Il est impossible qu'un petit nombre d'hommes soient au fait des sentiments et des intérêts des États-Unis, [un pays] qui comporte une multitude de classes ou d'ordres différents - marchands, fermiers, planteurs, artisans et personnes riches ou de haut rang. Pour former une bonne et véritable représentation, chaque catégorie devrait avoir la possibilité de choisir en son sein son propre représentant. [...] [Or], seuls quelques marchands, et encore les plus riches et les plus ambitieux d'entre eux, en auront la possibilité. La grande masse des fermiers et des planteurs ne peuvent pas espérer l'un des leurs, - la position est trop élevée pour qu'ils puissent y aspirer -, la distance entre le peuple et ses représentants sera si grande qu'il n'y a aucune probabilité qu'un fermier ou qu'un planteur soit élu. Le suffrage général n'accordera pas un siège aux artisans, quelle que soit leur branche. Les personnes de haut rang, les riches, les gens bien nés seront seuls élus⁵². » Compte tenu de la diversité de la population américaine, seule une assemblée nombreuse aurait pu satisfaire les exigences d'une authentique représentation. Dans une assemblée vraiment représentative, notait Brutus, « les agriculteurs, les marchands, les artisans et les autres catégories de la population doivent être représentés en proportion de leur poids et leur nombre respectifs; et les représentants doivent avoir une connaissance intime de leurs besoins, ils doivent comprendre les intérêts des différents ordres de la société, sentir (*feel*) ce qui leur convient, et mettre tout leur zèle à promouvoir leur prospérité⁵³ ». Les Anti-Fédéralistes

52. Samuel Chase, Fragment 5, *Storing*, V, 3, 20.

53. Brutus, Essay III, *Storing*, II, 9, 42.

ne demandaient pas que toutes les catégories sociales sans exception soient représentées à l'Assemblée par l'un des leurs. Ils souhaitaient seulement que l'organe représentatif reflète les principales composantes de la société, et en particulier les classes moyennes (petits propriétaires, artisans indépendants et petits commerçants).

Or ils ne doutaient pas que la représentation, telle qu'elle était aménagée dans la constitution, allait avantager les couches supérieures et les plus fortunées. C'était là une des raisons pour lesquelles ils dénonçaient le penchant « aristocratique » de la constitution (les pouvoirs considérables accordés au Sénat fournissaient une autre cible à leurs critiques de « l'aristocratie »). Lorsque les Anti-Fédéralistes évoquaient l'aristocratie, ils ne songeaient évidemment pas à une noblesse héréditaire reconnue par la loi. Il ne vint jamais à l'idée de personne d'établir une noblesse en Amérique. La constitution interdisait même expressément l'attribution de titres de noblesse, fussent-ils honorifiques (Art. I, Sec. 9, cl. 9). Ce que les Anti-Fédéralistes visaient par le terme d'aristocratie n'était pas la supériorité légalement sanctionnée du privilège, mais la supériorité sociale conférée par la richesse, la position ou même les talents. Ils nommaient « aristocratie naturelle » les classes qui disposaient de cette supériorité, « naturel » s'opposant ici à « légal » ou « institutionnel ». « Je suis convaincu, déclarait Melancton Smith dans le débat de ratification de New York, que ce gouvernement est constitué de manière telle que les représentants seront issus pour la plupart de la première classe de la société, que je désignerai par le nom d'aristocratie naturelle du pays. [...] On me demandera ce que j'entends par aristocratie naturelle - et on me dira qu'il n'existe chez nous aucune distinction de classes. Il est vrai que c'est notre bonheur singulier de n'avoir aucune distinction légale ou héréditaire de ce type; mais il reste qu'il y a de réelles différences. Toute société se divise naturellement en classes. Le créateur de la nature a octroyé à certains de plus grandes capacités qu'à d'autres - la naissance, l'éducation, les *talents* et la richesse créent entre les hommes des distinctions aussi manifestes et d'aussi

grande conséquence que les titres et les décorations. Dans toute société, les membres de cette classe inspireront un plus grand respect - et si le gouvernement est constitué de telle sorte que seul le petit nombre peut exercer le pouvoir, alors selon le *cours naturel des choses*, le pouvoir reviendra à cette classe-là⁵⁴. » De son côté, Brutus observait : « *Le cours ordinaire des choses humaines* fera que l'aristocratie naturelle du pays sera élue. La richesse donne toujours de l'influence, et celle-ci est démultipliée par un vaste réseau de relations familiales. [...] Seul un petit nombre de marchands, les plus fortunés et les plus ambitieux, seront probablement représentés par l'un des leurs - parmi les marchands, peu sont des personnages assez éminents (*Iconspicuous*) - pour attirer l'attention des électeurs de l'État dans une représentation si réduite⁵⁵. » « Seuls des gens du plus haut rang seront élus », soutenait la minorité de Pennsylvanie⁵⁶. Les Anti-Fédéralistes ne préconisaient pas un égalitarisme radical et absolu. Ils ne dénonçaient pas l'existence des inégalités sociales, économiques ou de talents. Elles faisaient, à leurs yeux, partie de l'ordre normal des choses. Ils ne s'opposaient pas, non plus, à ce que l'aristocratie naturelle joue un rôle politique particulier, mais ils ne voulaient pas qu'elle ait le monopole du pouvoir.

Les Anti-Fédéralistes n'expliquèrent pas précisément, ni surtout dans les termes simples et clairs qu'appelait un débat public, pourquoi seuls les riches et les personnages éminents seraient élus. Leurs objections se présentaient plutôt comme des intuitions, constamment répétées mais peu élaborées. Plus grandes seraient les circonscriptions, plus la fortune

54. Melancton Smith, discours du 20 juin 1788, *Storing*, VI, 12, 16. C'est moi qui souligne. Il est remarquable que Smith mette sur le même plan les talents, la naissance et la fortune. Ce n'est pas ici le lieu d'aborder la discussion philosophique qu'une telle catégorisation peut soulever, mais elle mérite d'être soulignée.

55. Brutus, *Essay III*, *Storing*, II, 9, 42. C'est moi qui souligne. Sur l'idée que seule « l'aristocratie naturelle » sera élue, voir aussi The Fédéral Farmer, Lettre IX, *Storing*, II, 8, 113.

56. The Address and Reasons of Dissent of the Minority of the Convention of Pennsylvania to Their Constituents », *Storing*, III, 11, 35.

exercerait d'influence dans les élections. Alors que dans de petites circonscriptions, des gens ordinaires auraient pu être élus, dans de vastes unités électorales, il faudrait des personnalités particulièrement éminentes et remarquables pour l'emporter. Ces deux propositions n'avaient rien d'évident et les adversaires de la constitution ne parvenaient guère à les expliquer. Leur position parut faible et confuse face à la logique limpide et assurée des Fédéralistes. Les Anti-Fédéralistes avaient conscience de la puissance ⁵⁷ argumentative supérieure des partisans de la constitution. À bout d'arguments, ils accusèrent finalement les Fédéralistes de tromper le peuple. Dans un propos qui exprimait le cœur de l'intuition anti-fédéraliste, mais exposait aussi sa faiblesse argumentative, le Fédéral Farmer déclarait : « Le peuple a beau avoir le droit de suffrage, si la représentation est formée de manière telle qu'elle donne à une ou plusieurs classes naturelles de la société un pouvoir indu sur les autres, elle est imparfaite; les premiers deviendront peu à peu les maîtres, les autres, des esclaves. [...] C'est tromper le peuple que de dire aux gens qu'ils sont électeurs et peuvent choisir leurs législateurs, s'ils ne peuvent pas, *par la force des choses* [*in the nature of things*], choisir des individus parmi eux, et véritablement *comme eux* ⁵⁷. » La virulence du ton et l'emphase rhétorique masquaient mal l'absence d'argument substantiel. Les Anti-Fédéralistes étaient intimement convaincus que les représentants ne seraient pas comme leurs électeurs, mais ils ne savaient pas expliquer pourquoi ni comment la « force des choses » ou le « cours ordinaire des choses humaines » conduiraient à un tel résultat.

Une position aussi vulnérable offrait une cible de choix à la fulgurante réplique de Madison. On nous dit, déclarait Madison dans des termes également emphatiques, que la Chambre des Représentants constituera une oligarchie, mais : « Qui seront les électeurs des représentants fédéraux? Pas plus les riches que les pauvres; pas plus les doctes que les ignorants; pas plus les descendants altiers de familles

57. The Fédéral Farmer, Lettre VII, *Storing*, II, 8, 97. C'est moi qui souligne.

illustres que les humbles nés dans l'obscurité et la mauvaise fortune. Les électeurs seront le grand corps du peuple des États-Unis. [...] Qui sera choisi par le peuple? Tout citoyen que ses mérites recommanderont à l'estime et à la confiance de son pays. Aucune condition de fortune, de naissance, de religion ou de profession ne pourra venir entraver le jugement du peuple ni contrarier ses préférences ⁵⁸. » Les Anti-Fédéralistes n'avaient élevé aucune objection contre la définition du droit de suffrage fédéral. Ils devaient convenir que la constitution ne comportait aucune condition d'éligibilité pour les représentants. Ils étaient sans défenses face à un tel argument.

Après cette première riposte, Madison souligne dans le « Federalist 57 » que la constitution fournit toutes garanties que les représentants ne trahiront pas la confiance que le peuple aura placée en eux. Les représentants, dit-il, auront été « distingués par les préférences de leurs citoyens ». Il y a donc de bonnes raisons de penser qu'ils posséderont effectivement les qualités pour lesquelles ils ont été choisis et qu'ils honoreront leurs engagements. En outre, ils sauront qu'ils doivent à leurs électeurs d'avoir été élevés à la dignité d'une charge publique, ce qui ne peut « manquer de leur inspirer un attachement, au moins pour un temps, envers leurs électeurs ». Comme ils devront cet honneur à la faveur du peuple, ils ne tenteront vraisemblablement pas de remettre en cause le caractère populaire d'un régime qui est au fondement de leur pouvoir. En outre, le retour fréquent des élections leur rappellera constamment leur dépendance à l'égard

58. Madison, « Federalist 57 », in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers* [1787-1788], éd. C. Rossiter, New York, 1961, p. 351. Sur les qualités requises pour être élu représentant, voir aussi « Federalist 52 ». Madison y rappelle les trois conditions d'éligibilité inscrites dans la constitution (vingt-cinq ans d'âge, sept ans de citoyenneté américaine, et résidence dans l'État où le candidat a fait campagne pour le Congrès), puis il ajoute : « Dans ces limites raisonnables, cet organe du gouvernement fédéral reste ouvert à quiconque le mérite, qu'il soit né en Amérique ou immigré, jeune ou vieux, et sans égard à la pauvreté ou la richesse, ni aux convictions religieuses » (*op. cit.*, p. 326). Dans ce qui suit, les références aux *Federalist Papers* n'indiqueront que le numéro de l'essai et la page de l'édition Rossiter.

du peuple. Enfin, les lois qu'ils feront s'appliqueront tout autant à eux-mêmes et à leurs amis qu'à l'ensemble de la société⁵⁹.

Après avoir énuméré toutes ces garanties, Madison porte le dernier coup aux Anti-Fédéralistes en jetant, de façon voilée, la suspicion sur leur attachement au gouvernement populaire ou républicain. « Que dire à des hommes qui professent le zèle le plus enflammé pour le gouvernement républicain, et qui cependant osent en attaquer le principe fondamental [le droit du peuple d'élire les gouvernants]; qui prétendent être les champions du droit et de l'aptitude du peuple à choisir ses propres dirigeants, et qui cependant soutiennent qu'il préférera justement ceux qui ne pourront pas manquer de trahir aussitôt la confiance qu'il aura placée en eux⁶⁰? » Ces partisans déclarés du gouvernement populaire, insinue Madison, douteront-ils du droit du peuple à choisir les dirigeants qu'il veut et de sa capacité à juger les candidats? Si Madison souligne avec force le caractère républicain ou populaire du régime proposé, il ne prétend à aucun moment que la constitution assurera une similarité ou une proximité entre représentants et représentés. Il sait lui aussi qu'il n'en ira pas ainsi.

Madison développe en revanche une conception radicalement différente de ce que peut et doit être la représentation républicaine. « Le but de toute constitution politique est, ou doit être, soutient-il, d'abord d'avoir pour gouvernants les hommes qui ont le plus de sagesse pour discerner le bien commun de la société, et le plus de vertu, pour le poursuivre; et en second lieu, de prendre les précautions les plus efficaces pour que ces derniers restent vertueux pendant tout le temps qu'ils détiendront une charge publique. La procédure électorale pour la désignation des gouvernants est la caractéristique essentielle du régime républicain. Dans cette forme de gouvernement, les moyens dont on se sert pour empêcher la corruption de ceux qui gouvernent sont nombreux et variés. Le plus efficace est une limitation de la durée de leur man-

59. Madison, *Federalist 57», pp. 351-352.

60. Madison, « Federalist 57 », p. 353.

dat, de façon à maintenir en eux le sentiment qu'ils ont à répondre devant le peuple⁶¹. » En caractérisant ainsi le régime républicain, Madison accepte implicitement que les représentants puissent ne pas ressembler aux représentés. Mieux, il soutient que les élus doivent être différents et distincts de leurs électeurs, car le gouvernement républicain exige, comme tout autre régime, que le pouvoir politique soit attribué à ceux qui possèdent « le plus de sagesse et le plus de vertu ». C'est là l'une des formulations les plus claires du principe de distinction dans la pensée fédéraliste, mais Madison exprime la même idée à plusieurs reprises. Dans le célèbre passage du « Federalist 10 », déjà cité, où il expose sa conception des différences qui séparent la démocratie de la république, il note d'abord que le trait distinctif de la république est « le fait de déléguer le gouvernement [...] à un petit nombre de citoyens élus par les autres », puis il ajoute aussitôt : « Cette différence a pour effet, d'une part d'épurer et d'élargir l'esprit public en le faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens [*a chosen body of citi-zens*] dont la sagesse est le mieux à même de discerner le véritable intérêt du pays et dont le patriotisme et l'amour de la justice seront les moins susceptibles de sacrifier cet intérêt à des considérations éphémères et partiales⁶². » Ce qui différencie une république d'une démocratie n'est donc pas seulement l'existence d'un corps de représentants, c'est aussi que les représentants forment un « corps choisi ». Comme autrefois Guicciardini, Madison joue ici, à l'évidence, sur le double sens du terme « choisi » : les représentants sont choisis, au sens littéral, puisqu'ils sont élus, mais ils appartiennent aussi au cercle choisi des citoyens distingués. En ce second sens, ils sont distincts et différents de leurs concitoyens.

Mais le républicanisme de Madison ne se limite pas à garantir, par l'élection, la sélection des plus sages et des plus vertueux. Rien n'est plus étranger à la pensée de Madison qu'une confiance aveugle dans des élites sages et vertueuses.

61. Madison, «Federalist 57», pp. 350-351.

62. «Federalist 10», p. 82. C'est moi qui souligne.

Les représentants devront être maintenus sur la voie de la vertu par un système de contraintes, de sanctions et de récompenses. « La précaution la plus efficace pour les conserver vertueux », c'est de les soumettre à des élections et réélections fréquentes. La perspective constante d'une élection à venir, combinée au désir de garder le pouvoir, garantira leur dévouement aux intérêts du peuple. Si, dans le gouvernement républicain, le cercle choisi des élus sert le bien commun plutôt que le sien propre, ce n'est pas parce que les représentants sont comme le peuple, mais parce que les représentants ont constamment à répondre devant le peuple. Pour Madison, les élections répétées, et non la similitude et la proximité sociologiques, sont les meilleurs gardiens des intérêts du peuple. On voit alors l'ampleur de la divergence entre les deux conceptions de la représentation qui s'opposaient dans le débat de ratification. Les Anti-Fédéralistes ne remettaient pas en cause la procédure élective. Mais pour eux, elle n'était qu'une des conditions nécessaires à une authentique représentation. Ils exigeaient quelque chose de plus : une certaine similitude et une certaine proximité entre représentants et représentés. Les Fédéralistes, au contraire, considéraient l'élection comme la condition à la fois nécessaire et suffisante d'une bonne représentation.

A l'objection que la constitution était aristocratique, les Fédéralistes répliquaient en faisant ressortir la différence entre aristocratie pure et simple et « aristocratie naturelle », et en soutenant que la seconde était même souhaitable. L'exemple le plus remarquable d'une telle argumentation se trouve dans les discours de James Wilson prononcés lors du débat de ratification de Pennsylvanie. Ces discours méritent une attention particulière car Wilson était assurément, parmi les dirigeants fédéralistes, le moins réservé à l'égard de la démocratie. Il n'hésitait pas, par exemple, à louer la constitution pour son caractère « démocratique », ce que ne faisaient ni Madison ni, encore moins, Hamilton. Mais, confronté à l'objection que la constitution inclinait vers l'aristocratie, Wilson était disposé à défendre l'idée d'un gouvernement par l'aristocratie naturelle. « Je demande mainte-

nant, disait-il, ce qu'on entend par aristocratie naturelle. La définition étymologique ne m'embarrasse pas; car si l'on remonte à l'origine du terme, une aristocratie ne signifie ni plus ni moins qu'un gouvernement exercé par les meilleurs, ou par ceux que vise la constitution de Pennsylvanie, quand elle établit que les représentants doivent être ceux dont la sagesse et la vertu sont les plus remarquables. [La constitution de Pennsylvanie, il faut le rappeler, était généralement considérée comme l'une des plus démocratiques.] Y a-t-il quelque danger dans une telle représentation? Je ne trouverai jamais qu'il soit mauvais de recourir à de telles personnalités. [...] Si c'est là ce qu'on entend par aristocratie naturelle - et je ne vois pas d'autre sens -, que peut-on objecter au fait de recourir à des hommes particulièrement remarquables pour leur vertu et leurs talents⁶³? » Dans sa définition de l'aristocratie naturelle, Wilson ne mentionnait pas la fortune. Cela rendait évidemment sa position plus défendable. On pourrait même faire valoir que l'argument devenait alors trivial. Replacé dans le contexte du débat, le propos de Wilson n'était cependant pas insignifiant. Wilson concédait en effet deux points aux Anti-Fédéralistes. Les représentants ne seraient pas *comme* leurs électeurs et ne devaient pas l'être; il était positivement souhaitable qu'ils aient plus de vertu et de talents. D'autre part, l'aristocratie naturelle aurait en effet un accès privilégié, voire exclusif, à l'assemblée représentative.

Après cette défense de l'aristocratie naturelle, Wilson soulignait sa différence d'avec l'aristocratie proprement dite. Un « gouvernement aristocratique », poursuivait-il, est un gouvernement « où le pouvoir suprême n'est pas détenu par le peuple mais réside dans un corps restreint d'individus qui remplissent les postes vacants en élisant et en choisissant eux-mêmes leurs successeurs, ou qui se succèdent selon le principe héréditaire, ou encore en vertu de la possession d'un

63. J. Wilson, discours du 4 décembre 1787, in J. Elliot (éd.), *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as Recommended by the General Convention at Philadelphia*, 5 vol., New York, 1888, vol. II, pp. 473-474.

territoire, ou de quelque autre titre qui ne résulte pas de leurs qualités personnelles. Quand je parle de qualités personnelles, j'entends les qualités de l'esprit et les dispositions du cœur ».

Confronté à la même objection sur le caractère aristocratique de la constitution, Hamilton répondait, lui, en ridiculisant d'abord la conception de l'aristocratie mise en avant par ses adversaires : « Pourquoi donc, déclarait-il, nous parle-t-on si souvent d'aristocratie? Pour ma part, j'ai peine à comprendre le sens de ce mot, comme on l'utilise ici. [...] Mais où est l'aristocratie, chez nous? Où trouvons-nous des hommes élevés en permanence à un rang supérieur à leurs concitoyens, et possédant des pouvoirs indépendants de ces derniers? Les arguments de ces messieurs [les Anti-Fédéralistes] parviennent seulement à montrer qu'il y a des gens riches et des gens pauvres, que certains sont sages et d'autres ne le sont pas, et au total que tout individu distingué [*distinguished*] est un aristocrate. [...] Cette façon de voir, je me permets de le dire, est ridicule. L'image est une chimère. Le nouveau gouvernement rend-il un homme riche plus éligible qu'un pauvre? - Non. Il ne requiert nulle condition de ce genre ⁶⁴. » Hamilton revenait constamment à l'argument favori des Fédéralistes : le peuple avait le droit absolu de choisir pour gouvernants qui il voulait. Il allait, cependant, plus loin encore, et admettait que la fortune était appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans les élections. « Quand la richesse s'accroîtra, notait-il, et qu'elle s'accumulera entre peu de mains, quand le luxe prévaudra dans la société, alors la vertu sera considérée tout au plus comme un ornement de la fortune, et le cours des choses fera qu'on s'éloignera du modèle républicain. C'est la réalité de la nature humaine, et ni mon honorable collègue [Melancton Smith] ni moi-même n'y pouvons rien ⁶⁵. » Hamilton regret-

64. J. Wilson, discours du 4 décembre 1787, in J. Elliot (éd.), *The Debates...*, op. cit., vol. II, p. 474.

65. Hamilton, discours du 21 juin 1788, in J. Elliot (éd.), *The Debates...* op. cit., vol. II, p. 256.

66. Hamilton, discours du 21 juin 1788, in J. Elliot (éd.), *The Debates...* op. cit., vol. II, p. 256.

tait, sans doute, ce développement inéluctable, mais quelque chose de plus que la pure résignation perçait dans les remarques suivantes : « Considérez les riches et les pauvres dans la société, les savants et les ignorants. Où prédomine la vertu? La différence ne tient pas à la quantité, mais à la nature des vices inhérents à chaque classe; et là, l'avantage appartient aux riches. Leurs vices sont probablement plus favorables à la prospérité de l'État que ceux des indigents, et ils participent moins de la dépravation morale⁶⁷. »

Plus que tout autre dirigeant fédéraliste, Hamilton était disposé à défendre en termes explicites, voire crus, le principe que la fortune devait jouer un rôle dans la sélection des représentants. Son objectif principal était que la jeune nation devienne un jour une grande puissance, peut-être même un empire. Rome le fascinait. Et il considérait la richesse comme le ressort principal de la puissance. Aussi souhaitait-il que le pays soit gouverné par des marchands et des financiers prospères, audacieux et industriels. À Philadelphie, dans son discours contre le projet de constitution proposé par la délégation du New Jersey, Hamilton avait souligné le besoin d'attirer au gouvernement « de vrais hommes de poids et d'influence ⁶⁸ ». Dans le *Fédéral ist*, il répondait aux Anti-Fédéralistes que « l'idée d'une représentation effective de toutes les classes de la société par leurs propres membres » était « une parfaite chimère ». « À moins que la constitution ne stipule expressément que chaque profession doit désigner un ou plusieurs de ses membres, la chose ne se réaliserait jamais. » C'était, une fois encore, concéder le point aux Anti-Fédéralistes : l'importance numérique respective des différentes catégories sociales ne se refléterait jamais spontanément dans l'assemblée représentative. « Les artisans et les fabricants inclineront en général, sauf exception, à voter pour des marchands plutôt que pour des membres de leur propre métier ou de leur branche. Ces citoyens sensés savent bien que l'artisanat et les fabriques

67. Hamilton, discours du 21 juin 1788, in J. Elliot (éd.), *The Debates...* op. cit., vol. II, p. 257.

68. *Records*, op. cit., vol. I, p. 299.

fournissent les matériaux des entreprises et de l'activité marchandes. [...] Ils savent que le marchand est leur client et protecteur [*patron*] naturel et leur ami; et ils sont bien conscients, si grande et bien fondée que soit leur confiance dans leur propre jugement, que les marchands pourront plus efficacement promouvoir leurs intérêts qu'ils ne le feraient eux-mêmes⁶⁹. » À la différence des Anti-Fédéralistes, cependant, Hamilton envisageait d'un œil favorable cet état « naturel » des choses.

Les Fédéralistes ne partageaient pas tous le point de vue de Hamilton sur le rôle du commerce et de la richesse. Les controverses et les conflits de la décennie suivante ne tardèrent pas à en faire la preuve. (On notera que dans les années 1790, Madison et Hamilton se retrouvèrent dans des camps opposés. Hamilton, alors au gouvernement, continuait de défendre les intérêts commerciaux et financiers et un pouvoir central fort. Madison, quant à lui, avait fait alliance avec Jef-ferson pour dénoncer la « corruption » liée à la finance et au commerce ainsi que l'autoritarisme du gouvernement fédéral.) Mais tous les Fédéralistes s'accordaient sur l'idée que les représentants ne devaient pas être comme leurs électeurs. Que l'échelle soit celle de la sagesse, de la vertu, du talent ou de la fortune pure et simple, tous espéraient que les élus se situeraient plus haut que leurs électeurs.

Mais l'élément singulier est que les Fédéralistes partageaient au fond l'intuition des Anti-Fédéralistes : la différence entre les élus et les électeurs serait puissamment favorisée par la simple dimension des circonscriptions électorales. Pas plus que leurs adversaires, les partisans de la constitution n'avançaient une explication de ce phénomène. Mais comme ils ne le présentaient pas publiquement, en général, comme un des principaux mérites du projet conçu à Philadelphie, leur incapacité à l'expliquer leur nuisait moins dans le débat qu'elle ne nuisait aux Anti-Fédéralistes. L'idée apparaissait de temps à autre dans les discours des Fédéralistes. Wilson déclarait ainsi : « Et je crois que l'expérience de tous ceux qui en ont réellement fait l'expérience montre que plus grande est

69. Hamilton, « Federalist 35 », p. 214. C'est moi qui souligne.

la circonscription électorale, meilleure est la représentation. C'est seulement dans les coins reculés qu'émergent les petits démagogues. Seule une véritable envergure de caractère peut donner à quelqu'un une influence véritable dans une vaste circonscription. On l'a clairement vu dans l'État du Massachusetts. Les membres de la Chambre des Représentants y sont élus dans de toutes petites circonscriptions ; et l'influence des cabales et des petites intrigues a été telle parmi eux, qu'une grande majorité est apparue très peu disposée à condamner les rebelles [les partisans de Shays] dans cet État. » En revanche, le Gouverneur, dans le Massachusetts, est choisi par l'électorat entier de l'État, c'est-à-dire dans une vaste circonscription. Or il est manifeste, poursuivait Wilson, que pour le choix du Gouverneur, les électeurs du Massachusetts « hésitaient seulement entre les personnalités les plus éminentes⁷⁰ ». L'allusion à la rébellion de Shays (1786) indique assez nettement la dimension socio-économique de ce que Wilson entendait par « personnalités éminentes » ou « véritable envergure de caractère »⁷¹. Dans son discours du 11 décembre, Wilson répéta le même argument, avec un accent légèrement différent : il présenta alors les grandes circonscriptions électorales comme une protection à la fois contre les petits démagogues et l'esprit de clocher⁷². Dans le *Federalist*, Madison lui aussi établit un lien entre

70. J. Wilson, discours du 4 décembre 1787, in J. Elliot (éd.), *The Debates...*, op. cit., vol. II, p. 474.

71. On sait que la rébellion de Shays, qui avait éclaté dans le Massachusetts en 1786, ne fut pas sans influence sur la rédaction de la constitution. Elle contribua largement à nourrir l'hostilité contre la « démocratie » exprimée à Philadelphie. Les petits fermiers de l'ouest de l'État s'étaient révoltés contre la politique favorable aux intérêts marchands de la côte menée par le parlement de Boston. Le parlement avait adopté une politique de monnaie forte et de réduction de la dette publique et, du coup, accru les impôts. Aux élections législatives qui avaient suivi la révolte, les candidats soutenus par les rebelles avaient obtenu un grand succès. Sur la rébellion de Shays, voir J. R. Pôle, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, op. cit., pp. 227-241.

72. J. Wilson, discours du 11 décembre 1787, in J. B. Me Master, F. Stone (eds.), *Pennsylvania and the Fédéral Constitution*, Philadelphia, 1888, p. 395.

la taille d'un électorat et la sélection des personnalités éminentes. Il n'aborde pas, à la vérité, la question précise du nombre des représentants fédéraux rapporté à celui des électeurs. Mais pour souligner un des avantages des grandes républiques sur les petites, il utilise un argument identique à celui de Wilson : plus les électeurs sont nombreux, et plus probable est la sélection de personnalités respectables. « Puisque dans une grande république chaque représentant sera choisi par un nombre de citoyens plus grand que dans une petite, il sera plus difficile aux candidats indignes de se livrer avec succès à ces manœuvres tortueuses par lesquelles trop souvent on emporte une élection; et le suffrage du peuple ayant un choix moins restreint, il se dirigera plus probablement vers des hommes qui attirent par leurs mérites supérieurs et dont la personnalité reconnue exerce le plus grand rayonnement⁷³. »

Dans sa « Note pour le discours sur le droit de suffrage » (le discours en question est celui qu'il prononça le 7 août 1787 à la Convention fédérale⁷⁴), Madison est plus explicite encore sur les bienfaits qu'il attend de circonscriptions électorales aux vastes dimensions. Cette note se présente comme un ensemble de réflexions sur les différentes solutions possibles au problème majeur que soulève, selon Madison, le droit de suffrage. « Limitez ce droit à la propriété exclusivement, écrit Madison, et le droit des personnes est en danger. Le régime féodal à lui seul le prouve assez. Accordez-le également à tous, et les droits de la propriété ou les exigences de la justice risquent d'être bafoués par une majorité qui ne possède rien ou qui cherche à satisfaire ses intérêts aux dépens de la justice⁷⁵. » La grande difficulté en matière de droit de suffrage est donc de garantir à la fois le droit des personnes et celui de la propriété. Madison envisage plusieurs solutions possibles. Les deux premières (1 - un suffrage censitaire, sous des conditions de propriété foncière ou de propriété non

spécifiée ; 2 - l'élection d'une partie du législatif par les propriétaires, le reste étant élu par les non-propriétaires) sont rejetées comme non équitables. Madison s'arrête un peu plus sur une troisième possibilité (réserver le droit d'élire une partie du législatif aux propriétaires, tout en donnant le droit d'élire le reste à tous les citoyens, les propriétaires compris; ce qui revient à donner une sorte de double voix aux propriétaires). Madison note cependant qu'il n'est pas sûr d'en mesurer toutes les conséquences. Il passe alors à une quatrième solution sur laquelle il a apparemment des idées plus précises : « Au cas où la pratique ou l'opinion publique exigeraient, pour chaque organe du gouvernement, un suffrage égal et universel, tel qu'il prévaut en général aux États-Unis, une mesure favorable aux droits de la propriété foncière et de la propriété en général consisterait peut-être à accroître les dimensions des circonscriptions électorales pour une des deux chambres, et à allonger la durée de son mandat. Les grandes circonscriptions favorisent manifestement les candidats respectables, en général attachés aux droits de la propriété, par rapport à ceux qui se reposent sur les sollicitations personnelles que permet un cadre plus restreint⁷⁶. » Enfin, au cas où même cette solution serait trouvée inacceptable, Madison voit le dernier rempart des droits de la propriété dans une combinaison de plusieurs éléments : « L'influence que confère d'ordinaire la propriété, et l'information supérieure qu'elle donne à ses détenteurs⁷⁷ » ; « la dif-

76. Madison, « Note pour le discours sur le droit de suffrage, *op. cit.*, p. 454.

77. Dans le *Federalist*, Madison évoque la déférence qu'inspirent les propriétaires. Dans un argument justifiant la prise en compte de la population d'esclaves pour répartir des sièges entre les différents États, Madison explique que la richesse des États doit être *légalement* prise en compte, parce que les États riches ne jouissent pas *spontanément* de l'influence que donne la richesse. La situation des États, soutient-il, est à cet égard différente de celle des simples citoyens. « Même si la loi n'accorde à un citoyen riche qu'une seule voix dans le choix de son représentant, l'estime et le respect dont il jouit de par sa situation de fortune guident très fréquemment le vote des autres vers les objets de son choix; et par ce canal *imperceptible* les droits de la propriété accèdent à la représentation nationale » (« *Federalist* 54 », p. 339). C'est moi qui souligne.

73. Madison, « *Federalist* 10 », pp. 82-83.

74. Voir plus haut, note 28.

75. Madison, « Note pour le discours sur le droit de suffrage » (probablement 1821), in *Records, op. cit.*, vol. III, p. 450.

fusion de l'éducation, qui éclaire et approfondit le sens populaire de la justice », et « la difficulté de coordonner et de mettre en œuvre des entreprises perverses dans un pays étendu ». Les deux dernières solutions sont à l'évidence celles que contient la constitution ⁷⁸. Pour ce qui concerne l'effet produit par la taille de l'électorat, Madison ne parle plus, comme il l'avait fait dans le « Federalist 10 », de la vertu et de la sagesse des gouvernants. Il affirme sans ambages que les grandes circonscriptions œuvrent en faveur de la propriété, il serait toutefois simpliste de ne voir en Madison et les Fédéralistes que des stratèges politiques consommés maniant l'hypocrisie avec une virtuosité confondante pour leurs adversaires, et introduisant de façon subreptice un cens d'éligibilité (sous la forme indirecte de vastes circonscriptions), cependant qu'ils exaltaient en public l'ouverture de l'assemblée à tous les talents. Inversement, il y aurait beaucoup de naïveté à ne considérer qu'une disposition constitutionnelle et à conclure que, l'éligibilité étant largement ouverte, les Fédéralistes étaient des champions de l'égalité politique ⁷⁹. La force extraordinaire de la position fédéraliste tenait à ce que, lorsque Madison ou Wilson affirmaient que le peuple pourrait élire qui il voudrait, ils énonçaient une proposition irréfutable. A cet égard, accuser les Fédéralistes de « tromper le peuple » n'était simplement pas crédible. Les défen-

78. Le statut et la date de cette note ne sont pas tout à fait clairs. Madison écrit au début que son discours du 7 août 1787, tel qu'on le trouve dans les *Records* de la convention fédérale, « ne reflète pas le point de vue le plus complet et le plus mûrement réfléchi de l'orateur sur le sujet ». L'interprétation la plus plausible paraît la suivante : la note présente ce que Madison considérait rétrospectivement, en 1821, comme la justification du droit de suffrage établi en 1787 (alors que sur le moment, il était favorable à un suffrage censitaire, comme on l'a vu). Il n'est guère possible d'indiquer la date précise à laquelle il changea d'opinion. Il semble cependant, à la lumière des arguments contenus dans le « Federalist 10 », qu'à la fin de 1787 au plus tard, il s'était rendu compte que les grandes circonscriptions électorales favoriseraient les propriétaires. Mais il s'est peut-être avisé de cet effet plus tôt, par exemple au cours des débats à Philadelphie.

79. L'interprétation « naïve » est si manifestement contredite par les documents historiques qu'il est inutile de la discuter.

seurs de la constitution disaient assurément *une* vérité. Mais il y avait aussi une autre vérité, ou plus exactement une autre idée que les deux camps tenaient pour vraie (même s'ils n'en comprenaient pas très bien les raisons) : le peuple déciderait de son propre gré d'élire en général plutôt des personnalités « éminentes », « respectables » et fortunées. Les deux thèses - et c'est là l'essentiel - pouvaient être objectivement vraies à la fois. La première n'était pas un mensonge masquant la réalité de la seconde.

On ne peut même pas dire que la taille des circonscriptions électorales ait été le moyen d'annuler les effets de l'absence de conditions d'éligibilité formelles. Il serait inexact d'affirmer que les Fédéralistes jouaient sur deux propriétés également vraies (ou tenues pour telles) de la constitution, dans l'idée que le trait restrictif (l'avantage donné à l'aristocratie naturelle par la taille des circonscriptions) effacerait les effets de la disposition plus ouverte (l'absence de conditions formelles d'éligibilité). Une telle affirmation suppose en effet que les conséquences d'une condition formelle d'éligibilité auraient été strictement identiques à celles de vastes circonscriptions (ou perçues comme telles par les acteurs).

À la vérité, on sent bien, intuitivement, que les deux dispositions n'étaient pas équivalentes. Il est même devenu banal aujourd'hui d'affirmer que, de façon générale, le droit ou les institutions importent et ne peuvent être considérés comme des phénomènes superficiels. Mais ni l'intuition ni le principe général que la loi n'est pas simplement une réalité « formelle » ne suffisent. Il faut encore expliquer précisément pourquoi, dans le cas particulier de l'éligibilité, une condition légale n'aurait pas produit des effets identiques à ceux que les acteurs attendaient de la taille des circonscriptions.

Des circonscriptions de vastes dimensions n'étaient pas rigoureusement équivalentes à un cens d'éligibilité caché pour deux raisons majeures. D'abord, l'idée que de grandes circonscriptions électorales avantageraient l'aristocratie naturelle avait pour prémisse un phénomène que l'expérience semblait confirmer en général : « l'expérience montre »

(comme le disait Wilson) qu'en général, seules les personnalités « éminentes » sont élues dans de grandes circonscriptions, ou encore (dans les termes de Brutus), cet effet se produit « selon le cours naturel des choses humaines »⁸⁰. Le lien entre les grandes circonscriptions électorales et l'élection de l'aristocratie naturelle apparaissait ainsi comme une loi vérifiée *la plupart du temps*. Une condition formelle de propriété, au contraire, aurait contraint *nécessairement et toujours*. Si l'avantage des classes possédantes est assuré par une régularité statistiquement avérée du comportement électoral, le système présente une certaine flexibilité : des circonstances exceptionnelles peuvent surgir, où l'électorat peut ne pas suivre sa propension ordinaire à voter pour des personnalités « éminentes ». La situation est différente si l'accès à l'Assemblée législative est formellement réservé par la loi aux catégories sociales supérieures, car la loi est, par définition, rigide. On peut évidemment changer la loi, pacifiquement ou par la force, mais le processus est plus complexe. Il n'est pas justifié de tenir pour négligeable la différence entre ce qui advient toujours et nécessairement, et ce qui se produit seulement la plupart du temps. La distinction, élaborée par Aristote, entre ces deux catégories est spécialement pertinente en politique. C'est une erreur, voire un sophisme, de considérer, comme on le fait parfois, que la vérité ultime d'un phénomène politique réside dans la forme qu'il prend la plupart du temps. En réalité, le cas d'exception importe aussi, car les enjeux politiques varient selon les situations et le cas statistiquement rare peut justement être celui où les enjeux sont particulièrement élevés et qui réoriente l'histoire. Il est, du reste, tout aussi sophistique de conférer au cas extrême (à la fois rare et d'enjeu très élevé) un privilège épistémologique. Pas plus que le cours habituel des choses, il

80. On pourrait rappeler aussi le propos de Hamilton cité plus haut. « Les artisans et les fabricants, déclarait-il, inclineront *en général, sauf exception*, à voter pour des marchands plutôt que pour des membres de leur propre métier ou de leur branche. » C'est moi qui souligne.

ne révèle, en politique, la vérité ou l'essence ultimes⁸¹. Les moments de crise ou de révolution sont importants sans doute, mais ils ne livrent pas la clef de la politique ordinaire. Locke remarquait déjà que le peuple fait habituellement confiance à ceux qui le gouvernent, surtout s'il les élit. Il n'est pas prompt à « sortir de ses anciennes habitudes ». C'est seulement lorsqu'une « longue suite d'abus, de prévarications et d'artifices, pointant tous dans la même direction », rend manifeste le dessein de trahir sa confiance que le peuple se lève, remet (à bon droit) son destin au jugement des armes et en « appelle au ciel »⁸². Une des forces les plus remarquables du *Second Traité* tient à ce que ni la confiance des gouvernés dans les gouvernants, ni la possibilité de la révolution ne sont présentées comme la vérité de la politique.

Il faut donc conclure, pour revenir au débat américain, que même si la grande taille des circonscriptions électorales et les conditions d'éligibilité constituaient deux moyens de favoriser les candidats issus des couches sociales supérieures, on ne peut pas tenir les deux moyens pour équivalents et considérer comme insignifiante la plus grande flexibilité offerte par le dispositif des grandes circonscriptions dans les cas exceptionnels. À ce premier titre, la taille des circonscriptions n'annulait pas complètement les effets de l'absence d'une condition d'éligibilité dans la constitution de 1787.

D'autre part, si l'accès à l'organe représentatif est réservé à certaines catégories par la loi, il faut changer la loi pour abolir cet avantage ou l'accorder à d'autres. Du coup, la

81. La pensée de Carl Schmitt constitue l'un des exemples les plus brillants d'une théorie politique développant de façon systématique et délibérée le principe sophistique que le cas extrême révèle l'essence d'un phénomène. Cela ne signifie pas, bien sûr, que les analyses de Schmitt sur les cas extrêmes soient sans valeur. Au contraire, elles sont en général pénétrantes. Mais Schmitt étend de façon indue, quoique tout à fait consciente, les conclusions qui peuvent être tirées du cas exceptionnel à la nature générale du phénomène en question.

82. J. Locke, *Second Treatise of Government*, ch. XIX, §§221, 223, 242 in *Two Treatises of Government*, edited by P. Laslett, Cambridge University Press, 1960, pp. 414, 415, 427.

transformation de la règle se trouve soumise à l'approbation et au consentement de ceux-là mêmes qui en ont bénéficié, puisqu'ils ont été élus en vertu de cette règle. Un tel système revient donc à soumettre l'éviction ou l'élargissement d'une élite donnée à sa propre approbation. Si, au contraire, l'avantage d'une catégorie sociale quelconque résulte seulement du comportement électoral des citoyens (comme c'est le cas, si l'avantage de l'aristocratie naturelle est assuré par le canal de grandes circonscriptions), un simple changement dans l'électorat suffit pour renverser une élite au pouvoir ou en altérer la composition. La modification ne requiert pas ici l'assentiment de ceux qui ont bénéficié du système. Cela ne revient pas à dire, cependant, que la libre décision de l'électorat soit suffisante pour atteindre un tel résultat. L'avantage des catégories sociales supérieures dans de grandes circonscriptions, pour autant qu'il résulte du comportement des électeurs, dépend en fait de plusieurs facteurs dont seuls quelques-uns peuvent être volontairement modifiés par les électeurs. Ainsi, le succès particulier des possédants dans de grandes circonscriptions doit sans doute quelque chose à la contrainte des dépenses électorales. Il tient peut-être aussi à des normes culturelles, comme la déférence. De tels facteurs échappent évidemment à la décision délibérée et consciente des électeurs dont la simple volonté n'est pas suffisante, dès lors, pour abolir l'avantage des possédants. Des changements plus profonds sont aussi nécessaires dans les contraintes économiques et la culture politique. Il reste que, si difficiles qu'ils puissent être, ces changements ne requièrent pas l'approbation de ceux qui sont déjà au pouvoir, alors que cette approbation serait requise sous un régime de conditions d'éligibilité formelles. Et il est particulièrement difficile, sans doute, d'obtenir l'acquiescement d'une élite à sa propre éviction. Cela exige en général une extraordinaire pression externe et souvent la violence.

On peut toutefois objecter que sous un régime de conditions d'éligibilité, la loi qui doit être changée pour abolir l'avantage de ceux qui en ont bénéficié n'est pas en général la loi ordinaire, mais la loi constitutionnelle. Il en était ainsi,

en tout cas, aux États-Unis. Le changement des conditions d'éligibilité n'aurait donc pas dépendu purement et simplement de l'approbation des représentants élus en vertu de ces conditions. L'argument avancé ici reste cependant valide car les organes représentatifs auraient eu leur mot à dire dans le processus de révision constitutionnelle. Même en ce cas, des conditions formelles d'éligibilité et de grandes circonscriptions électorales n'ont pas des effets strictement identiques. Avec un système de grandes circonscriptions électorales, l'avantage de la fortune pouvait être altéré ou peut-être même aboli sans le consentement de l'élite possédante. Un tel dispositif se prêtait plus aisément au changement politique que des conditions d'éligibilité comme celles que les fondateurs du gouvernement représentatif avaient instituées en Angleterre ou en France.

Ainsi, la diversité géographique des États américains, qui avait empêché les délégués à Philadelphie de se mettre d'accord sur un cens d'éligibilité, avait conduit à inventer un système dans lequel la distinction de l'élite représentative était assurée de façon plus flexible et ouverte à l'évolution que de l'autre côté de l'Atlantique. Ici, des élites sociales différentes pourraient, selon les phases de l'histoire et les transformations de la structure sociologique du pays, se succéder au pouvoir sans commotion majeure. Et parfois même, dans des temps exceptionnels, les électeurs pourraient porter aux fonctions publiques des citoyens ordinaires.

Le débat américain de 1787 revêt une importance capitale pour la compréhension du gouvernement représentatif. Ce privilège tient pour une large part à la position défendue par les Anti-Fédéralistes. Les conceptions anti-fédéralistes n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'études, mais c'est à tort que l'histoire des idées et, de façon plus générale, la théorie politique ont négligé ce courant de pensée. En insistant sans relâche sur la similarité et la proximité qui doivent unir représentants et représentés dans un gouvernement populaire, les Anti-Fédéralistes apportaient en réalité une contribution essentielle à la pensée politique.

Les Anti-Fédéralistes formulaient avec une grande clarté

une conception possible, cohérente et forte de la représentation. Ils acceptaient sans réserve la nécessité d'une différenciation fonctionnelle entre gouvernants et gouvernés. Mais ils soutenaient que, si le gouvernement représentatif devait être une forme authentique de gouvernement populaire, les représentants devaient autant que possible être comme leurs électeurs, partager leurs conditions de vie et être proches d'eux, en termes à la fois sociologiques et géographiques. Si ces conditions étaient remplies, affirmaient-ils, les représentants sentiraient, penseraient et agiraient spontanément comme le peuple. Cette conception de la représentation fut clairement battue en 1787. Mais du coup, le débat américain fait ressortir avec un relief particulier ce que le gouvernement représentatif ne visait pas à être. Dès la fondation, il fut clair en Amérique que le gouvernement représentatif ne serait pas fondé sur la ressemblance et la proximité entre représentants et représentés. Le débat de ratification montre que c'est une tout autre conception de la représentation qui l'emporta. Les représentants devaient être différents des représentés et se situer plus haut qu'eux dans l'échelle des talents, de la vertu et de la richesse. Mais le régime serait néanmoins républicain ou populaire parce que les gouvernants seraient élus, et surtout parce que des élections répétées contraindraient les représentants à répondre de leurs actions devant le peuple. Plus qu'en France ou en Angleterre où aucune force significative ne défendait au xviii^e siècle une conception de la représentation fondée sur la ressemblance et la proximité sociologiques, c'est en Amérique que la combinaison entre le principe de distinction et le caractère populaire du régime représentatif émergea sous une forme exemplaire.

D'autre part, au-delà du problème constitutionnel de la représentation, l'idéal de proximité et de ressemblance entre dirigeants et dirigés devait manifester, par la suite, une remarquable puissance mobilisatrice. La force d'attraction exercée par l'idéal de ressemblance devint apparente partout dans le monde occidental au cours du xix^e siècle, mais les Anti-Fédéralistes américains avaient, les premiers, formulé

cet idéal. L'histoire du monde occidental peut être vue, sous un certain angle, comme l'extension progressive du principe de la division du travail. Mais chaque fois que ce principe fut étendu aux organisations ayant un rôle politique plus ou moins direct (des partis de masse aux syndicats ou aux associations), l'idéal de similarité et de proximité manifesta sa puissance attractive. Il n'est pas d'organisation à dimension politique où l'on ne puisse mobiliser de considérables énergies en proclamant que les dirigeants doivent être comme les dirigés, partager leurs conditions de vie et être aussi proches d'eux que possible, même si des nécessités pratiques contraignent à différencier les rôles. L'idéal de ressemblance entre la base et le sommet est sans doute la façon la plus mobilisatrice de réconcilier la division du travail et la démocratie.

L'importance du débat américain tient enfin à un troisième élément. En Amérique, on se rendit très vite compte que la supériorité des élus par rapport aux électeurs pouvait la plupart du temps être obtenue par le simple jeu de la procédure électorale, sans aucune condition légale d'éligibilité. Il fallut presque un siècle de plus aux Européens pour apercevoir cette propriété de l'élection ou, en tout cas, pour s'en remettre à elle en vue d'assurer la distinction des représentants. Certes, les protagonistes du débat de 1787 imputaient surtout la sélection de personnalités éminentes à la taille des circonscriptions électorales. Mais les Anti-Fédéralistes reconnaissaient que même dans des circonscriptions plus petites, les électeurs auraient spontanément porté leur choix sur des individus qu'ils jugeaient d'une manière ou d'une autre supérieurs à eux. Lorsque le Fédéral Farmer, par exemple, réclamait un plus grand nombre de représentants, c'était, disait-il, « pour permettre aux catégories ayant une activité professionnelle, commerçants, négociants, fermiers, ouvriers etc., d'envoyer chacune une juste proportion de ses membres *les mieux informés* à l'assemblée législative ⁸³ ». Il y avait dans la pensée anti-fédéraliste une tension non réso-

83. The Fédéral Farmer, Letter II, *Storing*, II, 8, 15. C'est moi qui souligne.

lue entre l'idéal de similarité et l'adhésion au principe électif, tension que les Fédéralistes ne se sont pas fait faute d'exploiter. Dans le débat de ratification la position des Anti-Fédéralistes n'était cependant pas simplement absurde, car s'ils acceptaient une certaine différence entre élus et électeurs, ils craignaient qu'avec de vastes circonscriptions l'écart prenne trop d'ampleur, que certaines catégories soient simplement privées de représentants issus de leurs rangs et qu'enfin la fortune devienne le critère de distinction prédominant ou exclusif. En tout cas, les Anti-Fédéralistes apercevaient que le principe électif lui-même conduirait dans tous les cas à la sélection de ce qu'ils appelaient une « aristocratie ». Les Fédéralistes partageaient sans nul doute cette intuition. Le désaccord portait sur l'étendue de l'écart devant séparer les représentants des représentés et sur la composition particulière de l'« aristocratie » qu'il convenait de sélectionner. Renouant, sans y faire référence, avec une très ancienne doctrine, les deux camps avaient conscience que l'élection produirait par elle-même un effet aristocratique.

IV

Une aristocratie démocratique

Aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, le droit de suffrage fut progressivement étendu dans les régimes représentatifs et le cens d'éligibilité disparut, même dans les pays où il avait existé à l'origine, comme l'Angleterre et la France. Ces deux transformations et, en particulier, l'avènement spectaculaire du suffrage universel, au terme de longs conflits, donnèrent une puissante impulsion à la croyance que le gouvernement représentatif se muait peu à peu en démocratie. Dans ces conditions, l'hypothèse que la procédure élective comportait peut-être en elle-même une dimension inégalitaire et aristocratique ne paraissait guère digne d'être explorée plus loin. Le droit pour tous de choisir librement les gouvernants, sans être contraints par la loi à les prendre dans certaines catégories de la population, constituait si manifestement un progrès de l'égalité politique et de la démocratie que l'éventuelle persistance d'effets inégalitaires et aristocratiques ne semblait pas justifier l'investigation. Le caractère aristocratique de l'élection n'a apparemment suscité aucune réflexion significative parmi les théoriciens et les acteurs politiques des ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles *.

1. Une exception doit cependant être notée. Cad Schmitt est sans doute le seul auteur contemporain chez qui l'on trouve une réflexion sur le caractère aristocratique de l'élection. Mais, comme on le verra plus loin, Schmitt impute ce caractère à des facteurs extérieurs à la procédure élective elle-même. Sa contribution, quoique importante à certains égards, n'éclaire pas la nature de l'élection.

Le débat constitutionnel américain de 1787 devait ainsi demeurer la dernière occasion où le phénomène ait été aperçu et discuté. Ce débat marquait en fait à la fois un tournant et un certain progrès dans la compréhension de ce que la théorie politique avait affirmé depuis longtemps. Tout d'abord, alors que les philosophes, d'Aristote à Rousseau, avaient soutenu que l'élection était aristocratique par comparaison avec le tirage au sort, ni les Anti-Fédéralistes ni les Fédéralistes ne songeaient au sort. Les uns et les autres apercevaient que l'élection conduisait à la désignation d'individus en quelque façon supérieurs à leurs électeurs. C'est dans ce phénomène qu'ils voyaient la dimension aristocratique de l'élection. Celle-ci leur paraissait aristocratique, non pas en regard du sort, mais en elle-même.

En outre, l'ancienne théorie arguait seulement, de façon générale, qu'un système électif ne donnait pas à tous des chances égales d'accéder aux charges, mais elle n'identifiait pas de façon spécifique ceux qui se trouvaient favorisés par la méthode élective de distribution. Dans le débat américain, en revanche, les bénéficiaires du système électif étaient identifiés. Les protagonistes pensaient que l'élection avantagerait certaines catégories déterminées de citoyens. Sans doute, la nature de la supériorité favorisée par la procédure élective n'était-elle pas définie de façon bien claire et univoque. L'élection privilégierait, disait-on, les individus les plus en vue, ceux qui exerçaient les professions les plus prestigieuses ou les plus influentes, les plus riches ou même simplement les plus talentueux. Mais à la différence de la tradition philosophique, les Américains discernaient ou cherchaient à discerner quelles catégories particulières auraient un accès privilégié à la fonction de représentant. Et d'autre part, le statut social et la richesse leur paraissaient les attributs appelés à jouer le rôle principal.

Le débat américain explicitait, en outre, ce qui était simplement implicite chez Guicciardini ou Montesquieu : le type d'aristocratie auquel l'élection se liait n'avait rien à voir avec une noblesse légalement définie et héréditaire. S'il est vrai que l'élection favorise les Grands, ce ne sont

pas les Grands de la société d'ordres, mais ceux qui jouissent d'un statut supérieur dans la société, en quelques termes que soit définie cette supériorité.

Enfin, le débat de 1787 marquait peut-être une certaine avancée dans la compréhension des effets aristocratiques de l'élection. En répétant que les élections désigneraient des individus plus en vue ou visibles (*conspicuous*), plus éminents ou ayant plus de relief (*prominent*) que les autres et plus riches, les Anti-Fédéralistes ouvraient des pistes nouvelles à l'explication des effets aristocratiques de l'élection².

Si l'ancienne doctrine sur le caractère aristocratique de l'élection et les intuitions formulées dans le débat constitutionnel américain étaient vraies, ni l'élargissement du droit de suffrage ni l'abolition des conditions légales d'éligibilité ne pouvaient faire disparaître deux phénomènes importants : dans des régimes fondés exclusivement sur l'élection, tous les citoyens n'auraient pas des chances égales d'accéder aux charges publiques; et les électeurs réserveraient la fonction de représentant à des individus en quelque façon supérieurs à eux-mêmes, en particulier aux membres des catégories sociales plus élevées. Le gouvernement représentatif pourrait devenir plus démocratique par certains côtés, il n'en conserverait pas moins, d'un autre côté, une dimension aristocratique, au sens où les élus ne pourraient pas y être comme leurs électeurs, même si tous les citoyens étaient électeurs, et où tous n'auraient pas des chances égales d'accéder au pouvoir, même si aucune loi n'en interdisait l'accès à quiconque.

Il faut maintenant se demander si l'élection présente bien ces caractères inégalitaire et aristocratique.

2. Les adjectifs *conspicuous* et *prominent* ont en anglais un sens à la fois qualitatif et cognitif. Ils désignent ce qui est qualitativement éminent mais aussi ce qui fait saillie et attire le regard. La même dualité se retrouve dans les adjectifs français « remarquable » ou « éminent », mais la dimension de relief cognitif est plus marquée en anglais.

1. THÉORIE PURE DU CARACTÈRE ARISTOCRATIQUE DE L'ÉLECTION

Le propos est ici de déterminer si certains éléments *intrinsèques* à la méthode élective comportent de fait une dimension inégalitaire et conduisent à la sélection de gouvernants supérieurs à leurs électeurs. Cette problématique est reprise à la tradition de la philosophie politique. Aristote, Montesquieu ou Rousseau affirmaient que les élections étaient intrinsèquement aristocratiques. Ils ne considéraient pas que l'effet aristocratique tenait aux circonstances et aux conditions dans lesquelles la méthode élective était utilisée, mais à la pure nature de l'élection.

On procédera donc à une analyse pure du mécanisme électif. La thèse du caractère aristocratique de l'élection pourrait sans doute être soumise à une épreuve empirique. On pourrait, par exemple, comparer la composition des assemblées élues à celle des électorats dans les régimes représentatifs pour voir si se dégage une structure systématique de supériorité des représentants par rapport aux représentés. Mais outre qu'une telle épreuve requerrait une énorme quantité de données pour être vraiment significative et se heurterait à de nombreuses difficultés techniques, son résultat ne serait pas nécessairement probant. À supposer que les représentants élus se révèlent en effet systématiquement supérieurs à leurs électeurs selon une dimension ou une autre, on pourrait toujours objecter que cette inégalité est peut-être l'effet des circonstances externes dans lesquelles l'élection est employée. Et comme les pays où le gouvernement représentatif fonctionne depuis deux siècles ont toujours été marqués par de fortes inégalités sociales, cette objection aurait un grand poids.

Aussi empruntera-t-on un autre chemin. On tentera de déduire les effets inégalitaire et aristocratique d'une analyse abstraite de l'élection. L'idéal serait de mener cette déduction en termes purement *a priori* afin de déployer ce qui est

logiquement impliqué par l'acte d'élire. Toutefois, une telle déduction transcendantale des propriétés de l'élection est probablement impossible. On ne peut sans doute pas éviter d'introduire dans le raisonnement quelques hypothèses fondées sur l'expérience. Ces hypothèses devront cependant être aussi simples, peu nombreuses, et peu sujettes à controverse que possible.

Les effets inégalitaire et aristocratique de l'élection tiennent à quatre facteurs : le rôle des préférences de personne, la dynamique d'une situation de choix, les contraintes cognitives, et les coûts de la diffusion de l'information.

LES PRÉFÉRENCES DE PERSONNE

Pour comprendre les propriétés inégalitaire et aristocratique de l'élection, il faut tout d'abord opérer un changement de perspective. On envisage en général les régimes électifs comme des systèmes politiques où les citoyens peuvent choisir les gouvernants comme il leur plaît. Un tel point de vue est évidemment justifié, mais il n'embrasse pas tous les aspects de la situation. Plus précisément, cette caractérisation est adéquate, mais elle emporte des conséquences qui n'apparaissent pas selon la perspective habituelle.

Supposons un régime où les citoyens ne peuvent pas gouverner tous ensemble, mais où tous ont le droit d'élire ceux d'entre eux qui vont gouverner, et où l'éligibilité n'est soumise à aucune condition légale. Dans un tel régime, les citoyens sont politiquement égaux dans la mesure où ils ont tous l'égale liberté de choisir les gouvernants. Ils sont égaux, peut-on dire, en tant que sujets (ou acteurs) du choix politique. C'est là le versant démocratique du régime considéré. Mais envisager le citoyen comme celui qui choisit ne constitue qu'un point de vue particulier sur la citoyenneté. Les citoyens peuvent aussi souhaiter exercer des fonctions publiques. Et l'on peut également voir dans la possibilité d'accéder aux charges une des composantes essentielles de la citoyenneté, ainsi que le rappelle avec force la tradition républicaine. Il faut donc, de surcroît,

porter attention à la façon dont le régime considéré ici traite les citoyens envisagés en tant que candidats possibles aux charges, ou encore en tant qu'objets possibles du choix politique.

Vu sous cet autre angle, le régime présente un visage différent. L'accès aux charges n'est soumis à aucune condition légale particulière, mais la procédure de répartition est fondamentalement inégalitaire : parmi les candidats aux charges, ceux qui obtiennent ce qu'ils désirent sont ceux que leurs concitoyens préfèrent aux autres, nominalement et personnellement. Les charges sont distribuées, non pas en fonction d'attributs ou d'actes abstraitement définis au regard desquels tous seraient égaux, mais en fonction des préférences du peuple souverain pour tel ou tel individu nommément identifié. On considère en général que l'égalité devant la loi est assurée si une règle attache l'obtention d'un bien (ou l'infliction d'une peine) à la possession de qualités ou à l'accomplissement d'actions, définies de façon abstraite et anonyme. Mais l'élection envisagée en tant que règle de répartition des charges n'attribue pas les fonctions publiques à tout individu, quel qu'il soit, qui présente le trait *x* ou qui a accompli l'action *y*. La procédure élective fait, par définition, acception des personnes. Ce phénomène passe le plus souvent inaperçu, parce que le regard se porte exclusivement sur son corollaire ou son autre versant, la possibilité pour chacun de choisir qui il veut pour gouvernant. Comme ce sont les citoyens qui se préfèrent mutuellement les uns aux autres, on ne remarque pas que les charges sont distribuées selon une procédure personnalisée et discrétionnaire. Dans une situation où le vote est secret, le citoyen qui choisit n'a même pas à rendre raison de sa préférence. Dans ce moment de choix souverain, l'électeur pourrait à bon droit adopter la devise de l'absolutisme et dire : « *Sic volo, si jubeo, stat pro ratione voluntas* » [Ainsi je le veux, ainsi je l'ordonne, ma volonté tient lieu de raison]. Il y a dans la procédure élective une radicalité insoupçonnée.

Contrairement à ce que donne à penser la comparaison

souvent faite entre l'élection et la compétition sportive, la procédure élective n'est pas nécessairement méritocratique et ne garantit pas ce que l'on entend en général aujourd'hui par égalité des chances. Les notions intuitives de méritocratie et d'égalité des chances sont sans doute assez floues. D'autre part, elles ont fait l'objet de débats philosophiques détaillés et complexes au cours des vingt dernières années. Il y a cependant, semble-t-il, un accord pour considérer qu'une procédure est méritocratique et assure l'égalité des chances si les inégalités auxquelles elle aboutit dans la distribution d'un bien social résultent au moins pour partie (certains diraient « en totalité ») des efforts, des actions et des décisions de ceux qui souhaitent obtenir ce bien³. On ne caractérise pas une procédure comme méritocratique si les inégalités de distribution auxquelles elle aboutit proviennent exclusivement de facteurs par lesquels les individus sont inégaux à la naissance. Ainsi, un concours de beauté n'est assurément pas considéré comme méritocratique. Un examen ou un concours scolaires sont en revanche tenus pour méritocratiques, dans la mesure où même si les performances inégales des candidats doivent quelque chose à la loterie génétique des talents (pour ne pas parler des inégalités d'origine sociale), elles résultent aussi, pour partie au moins, de leurs efforts, de leurs libres actions et décisions. Pour que l'égalité des chances soit assurée, il faut que les inégalités de résultat ne reflètent pas exclusivement ce que les candidats sont, mais aussi ce qu'ils font.

Il est à cet égard instructif de comparer la sélection des gouvernants par élection et leur recrutement par concours. On pourrait d'ailleurs noter que l'attribution de l'autorité politique par concours a été longtemps pratiquée dans la Chine ancienne. Le concours constitue, à côté du tirage au sort, de l'élection, de l'hérédité et de la désignation par les dirigeants en place une des modalités possibles de la sélection.

3. Pour une bonne présentation synthétique du concept d'égalité des chances (*equality of opportunity*) dans la philosophie contemporaine de la justice, voir W. Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 1990, pp. 55 sqq.

tion des gouvernants. Considérons le système du concours sous sa forme pure, et laissons de côté toutes les influences externes qui en vicient le plus souvent le principe dans la pratique. Si les gouvernants sont recrutés par concours, les normes auxquelles les candidats doivent satisfaire pour obtenir une charge sont définies de façon abstraite et générale, annoncées à l'avance et connues de tous les candidats. Ceux-ci doivent mobiliser leurs énergies et leurs ressources (certaines de ces ressources sont sans doute données par la nature), de la façon qu'ils jugent la plus judicieuse pour tenter de satisfaire ces critères. La distribution inégale des charges, à l'issue du concours, reflète donc nécessairement, au moins pour partie, l'inégalité des efforts, des actions et des jugements.

Il n'en va pas de même dans un système électif. Ici, les normes ne sont pas définies de façon abstraite et annoncées à l'avance. Les candidats peuvent tenter de deviner ce qu'exigeront les électeurs. Mais à supposer même qu'on puisse reconstituer, à partir des votes, une définition générale et abstraite des qualités qu'il fallait pour être élu, celle-ci ne peut être connue qu'*ex post facto*. D'autre part, rien ne peut garantir que, pour émettre leur vote, les électeurs prendront en compte, même de façon partielle, les efforts, les actions ou les décisions des candidats. Rien ne peut empêcher les électeurs de préférer un candidat au seul motif de la couleur de sa peau ou de la largeur de sa carrure. Sans doute les électeurs apprendront-ils à leurs dépens l'absurdité de tels critères. Et, comme les élections sont répétées, ils adopteront probablement, au cours du temps, des normes de jugement moins irrationnelles du point de vue de leurs propres intérêts. Mais on ne peut leur interdire de se décider exclusivement, à un moment ou un autre, sur ce que les candidats sont, et de négliger ce qu'ils font. C'est, là encore, le corollaire inévitable de la liberté d'élire.

On pourrait faire valoir que les candidats doivent à tout le moins se faire connaître et qu'à cet égard l'élection rétribue les efforts faits dans la campagne électorale. Mais cela non plus n'est pas, en toute rigueur, nécessaire. Un individu peut

être déjà connu, avant toute campagne électorale, du simple fait de son nom ou de sa position sociale, et les électeurs peuvent décider que ce sont là des raisons suffisantes pour le préférer à d'autres.

Il est à certains égards évident, quoique le fait ne soit pas sans conséquences, que l'élection n'assure pas l'égalité des chances entendue comme probabilité mathématiquement égale d'accéder aux charges. Il est peut-être moins trivial de noter qu'elle ne garantit pas, non plus, l'égalité méritocratique des chances, entendue en son sens contemporain.

Ce premier argument établit que l'élection est une procédure inégalitaire de répartition des charges, mais il ne montre pas pourquoi la méthode élective conduit nécessairement à la désignation de représentants en quelque façon supérieurs à leurs électeurs.

LA DYNAMIQUE D'UNE SITUATION DE CHOIX

Élire c'est choisir. Bien que les élections n'aient pas toujours été organisées comme des choix (on a vu, par exemple, que dans l'Angleterre d'avant la révolution, il n'y avait le plus souvent qu'un candidat), et que de nombreux régimes autoritaires contemporains organisent des élections sans compétition, on peut considérer que la dimension de choix est inhérente au concept d'élection tel qu'il est entendu aujourd'hui dans les gouvernements représentatifs. Dans une situation de choix, il faut aux électeurs au moins un motif de préférer un individu à un autre. Si les candidats ne se distinguent pas les uns des autres, les électeurs sont simplement indifférents et ne peuvent choisir entre eux. Pour être élu, un candidat doit donc présenter au moins une qualité, objet d'une appréciation favorable parmi ses concitoyens et que les autres ne possèdent pas, ou ne possèdent pas au même degré. Cette qualité peut faire intervenir dans des proportions diverses les dons naturels et les actions des individus. Le choix en fonction d'une qualité purement naturelle ne peut pas être exclu, on vient de le voir. Une qualité comme l'honnêteté se situe à l'autre extrême, et doit sans doute fort peu à la nature. La

compétence ou le discernement occupent une place intermédiaire. Mais une qualité favorablement jugée dans une culture ou un contexte donnés et que les autres ne possèdent pas constitue une supériorité. Pour être choisi, un candidat doit nécessairement être perçu comme supérieur selon une dimension ou une autre, ou encore une combinaison de dimensions. Ce n'est pas sans raison que les termes d'élection et d'élite ont la même étymologie et que, dans plusieurs langues, le même adjectif désigne à la fois un individu distingué et celui qui est choisi.

On pourrait faire observer que les individus auxquels un candidat doit être jugé supérieur ne sont pas tous les individus d'une population donnée, mais seulement les autres candidats. Cependant, dans une situation où l'éligibilité est légalement ouverte à tous, un citoyen qui souhaite être candidat ne sait pas, avant de se déclarer lui-même, qui seront les autres candidats. Du point de vue du candidat potentiel et avant que les déclarations de candidature ne soient closes, n'importe qui pourrait décider de se présenter à l'élection. Comme une campagne électorale implique le plus souvent des coûts pour les candidats, au moins en énergie, le candidat potentiel a intérêt à évaluer ses chances de l'emporter et donc à anticiper ce qui se passera lorsqu'il sera confronté à ses concurrents effectifs. Celui qui souhaite accéder aux charges se demande donc, avant de se déclarer candidat, s'il possède un trait positivement apprécié par ses concitoyens et qui le distingue de tout autre concurrent possible. Il ne se présente que s'il estime que c'est le cas. La contrainte de distinction imposée par la procédure électorale est ainsi intériorisée et anticipée par les candidats potentiels (ou par les organisations qui présentent et soutiennent les candidats).

Tout individu possède, certes, nécessairement au moins un trait qui le distingue de tout autre⁴. Et on pourrait donc penser que n'importe qui souhaitant accéder aux

4. En vertu du principe dit « des indiscernables » formulé pour la première fois par Leibniz : il ne peut pas exister deux êtres rigoureusement identiques à tous égards.

charges peut se présenter, dans l'espoir qu'il parviendra à convaincre les électeurs de porter un jugement favorable sur sa qualité distinctive (et de l'adopter comme critère de sélection). Mais les candidats potentiels savent qu'en dernière analyse le jugement et la décision des électeurs leur échappent. Ils sont conscients qu'ultimement la préférence des électeurs est une décision discrétionnaire de leur part. Il est donc rationnel, du point de vue du candidat potentiel, de traiter les jugements de valeur des électeurs comme des facteurs exogènes ou des contraintes et de chercher à les anticiper, plutôt que de tenter de les modifier.

On pourrait croire, d'autre part, que les jugements de valeur étant librement portés par chaque électeur, l'anticipation par les candidats potentiels d'une contrainte globale de distinction est impossible. En ce cas, n'importe quel individu désirant accéder aux charges se présenterait, dans la certitude (fondée) qu'il possède un trait le distinguant de tous les autres, et dans l'ignorance absolue de l'appréciation que les électeurs porteront sur ce trait. Il n'en va pas ainsi, cependant, parce que les jugements de valeur des électeurs sont en partie déterminés par les conditions de vie, l'état des mœurs ou les modes prévalant dans un contexte donné. Ce sont là des phénomènes collectifs que les candidats potentiels connaissent. Il est raisonnable de penser, par exemple, que dans une société souvent en guerre, la force physique, les talents stratégiques ou les prouesses militaires ont de grandes chances d'être favorablement jugés par les électeurs. Les candidats potentiels savent donc que dans un contexte culturel donné, tel ou tel trait distinctif est plutôt jugé favorablement.

Dès lors, les candidats qui finalement se présentent sont des individus ayant un trait distinctif (c'est-à-dire que les autres ne possèdent pas), dont ils ont des raisons de croire qu'il est plutôt jugé favorablement dans une situation donnée. Ce sont donc des individus qui pensent qu'ils peuvent être perçus comme supérieurs à leurs concitoyens et, par-

tant, à leurs électeurs, puisque l'ensemble des candidats potentiels n'est autre que l'ensemble des électeurs. Et, évidemment, les électeurs choisissent le candidat qu'ils jugent supérieur aux autres.

Ce raisonnement laisse délibérément de côté les promesses et les programmes présentés par les candidats. L'élection est en effet irréductiblement, il faut le répéter, un choix de personnes. Même si les électeurs comparent aussi les propositions des candidats, la personnalité de ceux-ci joue inévitablement un rôle. D'autre part, les programmes et les promesses ont un statut particulier dans les régimes représentatifs : ils ne sont pas légalement contraignants⁵. En revanche, une fois que les personnes sont désignées, elles gouvernent de fait.

Parce que l'élection est un choix, elle comporte ainsi une dynamique interne qui fait obstacle à la désignation de citoyens semblables aux autres. Au cœur de la procédure élective, une force contrarie le désir de similarité entre gouvernants et gouvernés.

LES CONTRAINTES COGNITIVES

Élire consiste à choisir des individus connus. Pour être élu, un candidat doit nécessairement attirer l'attention des électeurs. Il doit être remarquable (ou éminent) et présenter un certain relief par rapport à l'ensemble des autres citoyens. Un individu dont l'image ne se détache pas de celle des autres dans l'esprit de ses concitoyens passe simplement inaperçu et n'a guère de chances d'être élu. Bien entendu, l'image du candidat potentiel doit se détacher par un ou des caractères favorablement appréciés dans une culture donnée. Si un individu possède un trait remarquable jugé négativement, il est sans doute connu des électeurs mais ceux-ci le rejettent. Pour être élu, peut-on dire en utilisant le vocabulaire de la psychologie cognitive, un individu doit être « saillant » (*salient*) d'une manière ou d'une autre. En outre, ce sont en général les stimuli sail-

5. On reviendra sur ce point au chapitre v.

lants qui suscitent les appréciations (positives ou négatives) les plus intenses⁶. Les contraintes cognitives produisent un effet similaire aux contraintes de la situation de choix. Prise en elle-même, l'élection favorise les individus saillants (et donc distincts ou différents) par un aspect favorablement jugé, c'est-à-dire les individus perçus comme supérieurs aux autres.

La saillance ou le relief ne résultent sans doute pas de caractères universellement déterminés. Ce sont des propriétés contextuelles. Du point de vue universel, n'importe quel caractère peut rendre un individu saillant. Le relief dépend de l'environnement dans lequel l'individu se trouve et dont son image doit se détacher. Il est donc fonction de la distribution des caractéristiques au sein de la population dont l'individu fait partie : un individu est saillant pour autant que ses caractéristiques propres sont statistiquement rares parmi la population. Cette distribution varie évidemment selon les lieux et les périodes, et donc les caractères qui rendent saillant varient aussi en fonction des lieux et des périodes. Mais cela ne signifie pas que dans un contexte donné, n'importe qui puisse être saillant. Le relief est une propriété relative et variable, mais dans une situation particulière, il s'impose comme une donnée externe à la fois aux électeurs et aux candidats potentiels.

En outre, même dans une situation particulière (et si l'on considère donc comme donnée la distribution des caractères au sein de la population considérée), les électeurs ne peuvent pas comparer minutieusement toutes les caractéristiques de

6. Les premières études sur les effets de la saillance ont établi que celle-ci affectait les imputations causales (les individus sont plus enclins à imputer la cause d'un phénomène X, au phénomène A, plutôt qu'à B, C, ou D, si A est pour une raison quelconque plus saillant, mieux éclairé, plus connu, etc., que B, C ou D). Mais on a montré depuis que les effets de la saillance s'étendaient bien au-delà des imputations causales. Voir S.E. Taylor et S.T. Fiske, « Salience, attention et attribution : Top of the head phenomena », in Berkowitz (éd.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. II, New York, 1978; voir aussi S.E. Taylor, J. Crocker, S.T. Fiske, M. Sprintzen, J.D. Winkler, « The Generalization of Salience Effects », *Journal of Personality and Social Psychology* 1979, vol. 37, pp. 357-368.

chacun des individus à celles de chacun des autres. La quantité d'information qu'il leur faudrait traiter pour parvenir à ce résultat serait immense; cela exigerait, de leur part, une énorme dépense de temps et d'énergie qu'ils sont d'autant moins susceptibles de vouloir consentir qu'ils savent le poids infinitésimal de leur voix dans le résultat final du choix collectif. Les électeurs ne procèdent donc pas à une comparaison détaillée de tous leurs concitoyens un à un, ils opèrent plutôt sur la base d'une perception globale et leur attention est attirée par les individus dont l'image se détache du lot formé par les autres.

Les campagnes électorales ont certes pour effet d'attirer l'attention des électeurs sur les caractères distinctifs de candidats qu'ils n'auraient pas remarqués autrement. Et tout individu souhaitant être candidat possède nécessairement au moins un trait distinctif qui peut être mis en valeur. Les campagnes électorales ont, du reste, été instituées (entre autres raisons) pour contrecarrer l'avantage que la procédure élective, prise en elle-même, confère à cette forme particulière de l'éminence que constitue la notabilité. Mais elles ne peuvent pas entièrement abolir cet avantage. Les individus saillants dans le cours des relations sociales quotidiennes sont, peut-on dire, en campagne électorale permanente, alors que les projecteurs ne sont dirigés sur les traits distinctifs des autres candidats qu'au moment où s'ouvre la campagne.

LES COÛTS DE LA DIFFUSION DE L'INFORMATION

En mentionnant les campagnes électorales, on touche au dernier facteur inégalitaire impliqué par la procédure élective. La diffusion délibérée de l'information concernant les candidats relâche, dans une certaine mesure, les contraintes de l'éminence préalable, et en particulier de la notabilité. Mais elle est coûteuse, et favorise, dès lors, ceux qui peuvent mobiliser des ressources supérieures. Les candidats (ou du moins ceux d'entre eux qui ne sont pas des notables) doivent *se faire* connaître. Et il n'y a aucune raison de supposer que les coûts d'une telle entreprise sont négligeables.

Si les candidats doivent financer la campagne électorale sur

leurs propres deniers, l'avantage des catégories sociales fortunées prend sa forme la plus manifeste et la plus immédiate : il se traduit directement dans la composition sociale de l'assemblée élue. Mais cet avantage ne disparaît pas même si les candidats font appel aux contributions des citoyens pour financer les campagnes. L'existence d'organisations financées par les cotisations de leurs membres atténue les effets de la richesse sur la sélection des représentants. C'était là, du reste, un des objectifs explicites de la création des partis de masse, dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Cependant, même de telles organisations n'abolissent pas entièrement le privilège de la fortune. Il faut en effet plus d'efforts, de travail d'organisation et d'énergie militante pour collecter une même somme par les contributions de citoyens peu fortunés que par celles des plus riches. Il est raisonnable de supposer que les contributions politiques des citoyens (ou des entreprises) sont en quelque façon proportionnelles à leurs revenus. Le nombre des contributions peut compenser leur modicité, mais il est plus facile de n'avoir à obtenir qu'un petit nombre de contributions plus substantielles. Les candidats sont donc plus enclins à faire appel aux riches qu'aux pauvres pour financer leurs dépenses électorales. Et il est raisonnable de supposer qu'une fois élu, un candidat porte une attention particulière aux intérêts de ceux qui ont financièrement contribué à son élection.

Prise à elle seule, la procédure élective favorise donc les catégories les plus aisées de la population. Toutefois, à la différence des trois premiers facteurs inégalitaires impliqués par l'élection (les préférences de personne, la dynamique du choix et les contraintes cognitives), celui-ci peut sans doute être entièrement éliminé par un financement public et strictement contrôlé des campagnes électorales. L'expérience semble montrer qu'une telle réglementation soulève des difficultés techniques, mais elle n'est pas impossible par principe.

Il est cependant singulier que les régimes électifs aient attendu les dernières décennies du XX^e siècle pour se préoccuper de ce problème. Cela tient probablement, au moins pour partie, au fait que les électeurs eux-mêmes ont ten-

dance à sous-estimer le coût des campagnes électorales et ne ? sont guère disposés à ce que des ressources publiques non * négligeables leur soient consacrées. C'est un fait, pourtant, que la désignation des gouvernants par le peuple est une pratique qui coûte cher, même si le peuple n'en admet pas volontiers les conséquences. Il est plus étonnant encore que la théorie politique ait porté si peu d'attention à la question des dépenses électorales. John Stuart Mill constitue une des rares exceptions, et encore ne fut-il guère suivi sur ce terrain ⁷. L'attention a été à ce point monopolisée par l'extension du droit de suffrage (et, faut-il ajouter, par la critique marxiste du caractère « formel » de la « démocratie bourgeoise ») que la réflexion s'est trouvée comme frappée de cécité sur les multiples dimensions de cette procédure apparemment si simple qu'est l'élection.

DÉFINITION DE L'ARISTOCRATIE ÉLECTIVE

Ainsi, la dynamique du choix comme les contraintes cognitives conduisent le plus souvent à l'élection d'individus perçus comme supérieurs à leurs électeurs. C'est cependant un concept particulier de supériorité qui intervient ici et il convient de le définir avec précision. D'abord, lorsqu'on affirme qu'un candidat doit être jugé supérieur pour être élu, ce n'est pas d'un jugement global sur sa personnalité qu'il s'agit. Les électeurs n'ont pas besoin, pour élire un individu, de le considérer comme un être humain supérieur à tous égards. Ils peuvent mépriser un oï même la plupart de

7. Confronté aux traits singuliers de la pratique électorale anglaise du xix^e siècle (corruption pure et simple et achat des votes par les candidats, déplacement des électeurs aux frais des candidats - voir chapitre m), Mill avait sans doute toutes raisons d'être spécialement attentif au phénomène des dépenses électorales. Sa réflexion allait cependant au-delà de la corruption et des traits propres au système anglais. Il écrivait par exemple : « Non seulement le candidat ne devrait pas être contraint, mais il ne devrait pas même être autorisé à engager plus que des dépenses fixées et négligeables » (*Considérations on Representative Government* (1861), in *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, éd. H.B. Acton, Dent & Sons, Londres, 1972, p. 308). Mill était en outre favorable au financement public des campagnes électorales.

ses traits de caractère. Les arguments précédents montrent seulement que 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 pertinents*.

D'autre part, les contraintes cognitives et celles du choix ne portent que sur une supériorité *perçue* (la situation est bien sûr différente concernant la richesse). Les candidats doivent se faire remarquer, mais cela ne signifie pas qu'ils doivent être extraordinaires au regard de critères rationnels ou universels. Ils doivent être perçus comme se situant au-dessus de leurs concitoyens sur l'échelle des valeurs qui domine la culture dans une situation donnée. Mesurée à l'aune de normes rationnelles et universelles, la perception, culturellement conditionnée, de ce qui caractérise les meilleurs peut parfaitement se révéler erronée et inadéquate. Mais là n'est pas la question. On ne prétend pas ici que l'élection tend à faire désigner les « véritables » *aristoi*. Les représentants élus doivent seulement être perçus comme supérieurs, c'est-à-dire présenter un attribut (ou un ensemble d'attributs) qui d'une part est jugé favorablement dans un contexte culturel donné, et que d'autre part les autres citoyens ne possèdent pas ou pas au même degré.

Deux conséquences s'ensuivent. D'abord, la procédure électorale ne garantit pas que la véritable excellence *politique* soit choisie (encore une fois, si « véritable » signifie ce qui est conforme à des normes rationnelles et universelles). Les élections opèrent sur la base d'une perception culturellement relative de ce qui caractérise un bon dirigeant. Si les citoyens croient que les talents oratoires, par exemple, sont un bon critère de l'excellence politique, ils feront leur choix politique sur la base de cette croyance. Rien ne garantit, évidemment, que le talent oratoire soit un bon indice du talent politique. Le caractère répété des élections introduit, sans doute, un certain élément d'objectivité : les électeurs peuvent faire l'épreuve que les critères dont ils s'étaient servis lors de l'élection précédente ont abouti à la sélection de gouvernants qui se sont révélés extrêmement mauvais ou

incompétents. La réitération de l'élection leur donne la possibilité de modifier leurs critères de choix sur la base de l'expérience. La répétition fait des élections un processus d'apprentissage dans lequel les électeurs apprennent la valeur politique objective de leurs critères de sélection. Il n'en reste pas moins, cependant, qu'à chaque fois ils choisissent ce qu'ils perçoivent sur le moment comme une supériorité politiquement pertinente, leur perception du moment étant aussi fondée sur les expériences antérieures.

D'un autre côté, rien dans la nature de la procédure élective ne garantit qu'elle aboutisse à la sélection d'élites au sens général (et non pas seulement politique) que Pareto donne à ce terme. Quoique les formulations de Pareto ne soient pas parfaitement claires et univoques sur ce point, sa définition du concept d'élite semble en effet impliquer des critères universels. Dans le *Traité de sociologie générale*, le terme d'élite désigne ceux qui ont la « capacité » la plus haute dans leur domaine d'activité. « Supposons donc, écrit Pareto, qu'en toutes branches de l'activité humaine, on attribue à chaque individu un indice qui indique ses capacités, à peu près de la manière dont on donne des points aux examens, dans les différentes matières qu'enseignent les écoles. [...] Formons donc une classe de ceux qui ont les indices les plus élevés dans la branche où ils déploient leur activité, et donnons à cette classe le nom d'élite⁸. » Pareto met un grand soin à dépouiller son concept d'élite de toute dimension morale. Il explique, par exemple, qu'un voleur habile qui réussit dans ses entreprises sans se faire prendre recevra un indice élevé et appartiendra donc à l'élite, tandis qu'un voleur maladroit qui n'échappe pas à la police sera très mal classé. Mais les considérations morales mises à part, les élites sont apparemment définies selon Pareto par des critères universels. Le rang ou la note qui définit ce qui fait l'élite est déterminé, dans le passage cité, par le sociologue lui-même (« supposons donc qu'on attribue... », « formons

8. V. Pareto, *Œuvres complètes*, publiées sous la direction de G. Busino, Droz, Genève, 1968, vol. XII, *Traité de sociologie générale* [1916], chap. xi, §§ 2027-2031, pp. 1296-1297.

I donc ») qui est, par définition, un observateur externe. Ce qui définit l'élite au sens de Pareto n'est pas la représentation qu'une société se fait de la réussite ou de l'excellence dans chaque domaine d'activité, mais plutôt ce que le savoir du sociologue considère comme tel⁹. Si le terme d'élite est pris au sens de Pareto, les contraintes cognitives et de choix mentionnées plus haut ne prouvent pas que la méthode élective sélectionne nécessairement des élites. Les électeurs sélectionnent ce qu'ils perçoivent comme une supériorité, mais dans tous les domaines leur échelle de valeurs, culturellement déterminée, peut être erronée lorsqu'elle est comparée à des critères de type paretien. Pour reprendre l'exemple du talent oratoire, les électeurs peuvent non seulement se tromper en pensant que ce trait est un indice du talent politique, mais ils tiennent peut-être aussi pour un bon orateur quelqu'un qui ne serait pas jugé tel par le sociologue ou l'expert en rhétorique. La distinction cruciale dans les arguments avancés plus haut n'est pas entre la valeur morale et le succès dans une activité, si immorale soit-elle (il y a même toutes raisons de penser que les électeurs font intervenir des critères de moralité), mais entre la supériorité perçue et la supériorité telle qu'elle serait définie selon des critères universels. Le principe électif conduit naturellement à la sélection de la première, non de la seconde.

Enfin, il faut remarquer que les attributs qui, dans un contexte donné, créent la perception de supériorité que l'élection présuppose ont très probablement une existence

9. Le caractère purement objectif ou universel de ce qui définit une élite n'est pas parfaitement clair dans l'ensemble des écrits de Pareto. L'idée est assurément impliquée par la définition donnée dans le *Traité de sociologie générale*. Toutefois, dans une œuvre antérieure, Pareto avait défini les élites de la manière suivante : « Ces classes représentent une élite, une aristocratie (dans le sens étymologique : aristos = meilleur). Tant que l'équilibre social est stable, la majorité des individus qui les composent apparaît éminemment douée de certaines qualités, bonnes ou mauvaises d'ailleurs, qui assurent le pouvoir » (V. Pareto, *Œuvres complètes, op. cit.*, vol. V, *Les Systèmes socialistes* [1902-1903], p. 8). Si les élites sont définies par les qualités « qui assurent le pouvoir » dans une société donnée, le caractère objectif ou universel de la définition disparaît.

objective. Le problème des électeurs est en effet de découvrir les critères qui leur permettent de distinguer entre les candidats. Ils utilisent donc sans doute des caractères facilement *discernables* pour faire leur choix. Si la présence ou l'absence de ces caractères étaient sujettes au doute ou à l'hésitation, ces caractères seraient inutiles dans le processus de sélection et n'auraient pas été adoptés comme critères de sélection. Ainsi par exemple, même si les électeurs peuvent fort bien être dans l'erreur en pensant que le talent oratoire est un bon indice des qualités politiques, même s'ils peuvent également errer dans leur appréciation de ce qui constitue un bon orateur, il est peu vraisemblable qu'ils se trompent dans leur perception que l'individu X possède, dans le domaine oratoire, certaines caractéristiques que n'ont pas les autres. Ce dernier élément revêt une importance capitale, car il entraîne la conséquence suivante : les candidats, pour se faire élire, doivent *réellement* posséder quelque trait distinctif qui les distingue de leurs concitoyens. La supériorité des candidats (l'évaluation positive de leur caractère distinctif) est seulement perçue ou subjective, mais leur différence doit nécessairement être objective. Il faut dire, dès lors, que l'élection sélectionne des supériorités perçues et des différences réelles.

Compte tenu de ces précisions, on pourrait faire valoir qu'il est fallacieux ou du moins inutile de continuer à parler du « caractère aristocratique » de l'élection. Le terme est en effet conventionnel et pourrait être remplacé par n'importe quel autre (« élitiste » ou « oligarchique » par exemple), pourvu que l'on garde à l'esprit le phénomène précis qu'il dénote : la sélection de représentants différents de leurs électeurs et perçus comme supérieurs. L'adjectif « aristocratique » est ici employé essentiellement pour des raisons historiques.

Les arguments présentés plus haut constituent, du moins en partie, une explication du phénomène auquel pensaient les démocrates athéniens, Aristote, Guicciardini, Harrington Montesquieu ou Rousseau lorsqu'ils affirmaient que l'élection était de nature aristocratique. Les Anti-Fédéralistes

américains, eux aussi, employaient le terme « aristocratique » pour désigner l'absence de similitude entre les électeurs et les élus. C'est une raison supplémentaire pour garder le terme. Mais le seul point essentiel dans le raisonnement développé ici est que, pour des raisons qui peuvent être découvertes et comprises, l'élection ne peut, par sa nature même, aboutir à la sélection de représentants semblables à leurs électeurs.

2. LES DEUX VISAGES DE L'ÉLECTION : LES VERTUS DE L'AMBIGUÏTÉ

Mais autant l'élection comporte indubitablement des aspects inégalitaires et aristocratiques, autant sa dimension égalitaire et démocratique est indéniable, pourvu que tous les citoyens aient le droit de suffrage et qu'aucune condition légale ne limite l'éligibilité. Dans un système de suffrage universel, l'élection donne à chaque citoyen une voix égale dans le choix des représentants. A cet égard, les citoyens ordinaires et les pauvres ont le même poids que les plus distingués et les plus riches. Et surtout, tous les citoyens ont un égal pouvoir de démettre les gouvernants à l'issue de leur mandat. Personne ne peut nier l'existence de ce double pouvoir de sélection et de rejet, et il faut déployer des trésors de sophistication pour parvenir à la conclusion qu'il est négligeable. Le fait fondamental concernant l'élection réside en ce qu'elle est *à la fois* et indissolublement égalitaire et inégalitaire, aristocratique et démocratique. La dimension aristocratique mérite une attention particulière parce qu'on a aujourd'hui tendance à l'oublier ou à l'imputer à des raisons circonstancielles. C'est pourquoi l'accent a été mis jusqu'ici sur cet aspect oublié ou incompris. Mais cela ne signifie en aucune manière que le caractère égalitaire ou démocratique de l'élection soit moins important ou moins vrai que sa dimension inégalitaire et aristocratique. Nous avons spontanément tendance à chercher la vérité ultime d'un phénomène politique dans un trait ou une propriété uniques. Mais

il n'y a aucune raison de supposer qu'une institution donnée ne présente qu'une seule propriété décisive. La plupart des institutions politiques engendrent au contraire simultanément plusieurs effets, parfois très différents les uns des autres. C'est le cas de l'élection. Comme Janus, faut-il dire, l'élection présente deux visages.

Parmi les théoriciens politiques contemporains, Carl Schmitt semble être le seul à avoir noté le double caractère de l'élection. « Par comparaison avec le tirage au sort, écrit-il, l'élection est une méthode aristocratique, comme Platon et Aristote le disent justement. Mais par comparaison avec la désignation par une instance supérieure ou même avec l'obtention par succession héréditaire, cette méthode peut paraître démocratique. L'élection contient les deux possibilités [*In der Wahl liegen beide Möglichkeiten*]', elle peut avoir le sens aristocratique d'une élévation du meilleur et du chef ou bien celui, démocratique, de la désignation d'un agent, d'un commis ou d'un serviteur; l'électeur peut apparaître comme le supérieur de l'élu ou son inférieur; l'élection peut servir le principe de représentation aussi bien que le principe d'identité. [...] Il faut discerner quel sens l'élection revêt dans la situation concrète [*in der Wirklichkeit*]. Si l'élection doit fonder une véritable représentation, elle est l'instrument d'un principe aristocratique; si elle signifie seulement la sélection d'un mandataire dépendant [*eines abhângigen Beauftragten*], on peut la considérer comme une méthode spécifiquement démocratique¹⁰ ».

Ce passage ne peut être compris qu'en lien avec la distinction faite par Schmitt entre l'identité et la représentation, les deux principes qui peuvent servir de fondement au contenu politique d'une constitution (« l'élection peut servir le principe de représentation aussi bien que le principe d'identité »). Schmitt décrit ces principes comme deux pôles conceptuels opposés entre lesquels s'inscrit toute constitution concrète. Chaque constitution, affirme Schmitt, présuppose

10. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 19 Duncker & Humblot, Munich, 1928, p. 257; traduction française *Théorie de la constitution*, P.U.F., Paris, 1993, p. 396.

une certaine conception de l'unité du peuple. Pour être traité | comme un sujet capable d'action, un peuple doit être consi- téré | déré | comme unifié d'une manière ou d'une autre. L'identité et la représentation constituent les deux conceptions extrêmes de ce qui peut faire d'un peuple une entité unifiée. Le principe de l'identité repose sur la notion selon laquelle le peuple « peut être capable d'agir politiquement déjà par sa simple existence immédiate - en vertu d'une similarité [*Gleichartigkeit*] forte et consciente, en raison de frontières natu- rielles précises ou pour toute autre raison. Il est alors une ! unité politique en tant que puissance réelle dans son identité immédiate avec lui-même¹¹ ». Lorsqu'un ensemble d'individus ont un sens aigu de leur similarité sur un point qu'ils jugent particulièrement important, cet ensemble forme immédiatement et par lui-même une communauté capable d'agir politiquement. Cette unité est spontanée; elle n'est pas imposée de l'extérieur. Comme les individus se perçoivent les uns les autres comme fondamentalement semblables, ils adoptent des institutions qui traitent tous les citoyens d'une manière similaire. Mais surtout, parce qu'ils se considèrent comme partageant essentiellement la même nature, ils ont tendance à abolir autant que possible toute différence entre gouvernants et gouvernés. En ce sens, le principe d'identité constitue, selon Schmitt, le fondement de la démocratie et il a trouvé sa plus profonde expression chez Rousseau. « La démocratie, écrit Schmitt, [...] est l'identité du dominant et du dominé [*Herrscher und Beherrschten*] du gouvernant et du gouverné, de celui qui commande et de celui qui obéit¹². » Dans sa forme la plus pure, la démocratie n'est pas compatible avec la représentation. Toutefois, la démocratie n'exclut pas forcément une différenciation fonctionnelle entre les gouvernants et les gouvernés. Mais elle exclut

U.C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 16, p. 205; *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 342. La traduction française rend le terme de « *Gleichartigkeit* » par « homogénéité ». Cette traduction n'est pas très heureuse, car Schmitt emploie aussi dans d'autres contextes le terme « *Homogenität* », il faut donc supposer qu'il fait une différence entre les deux concepts.

12. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 17, p. 235; *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 372.

« qu'à l'intérieur de l'État démocratique la distinction entre dominer et être dominé, gouverner et être gouverné, exprime ou crée une différence qualitative. En démocratie, la domination ou le gouvernement ne peuvent pas reposer sur une inégalité, et donc pas sur une supériorité du dominant ou du gouvernant, ou le fait que les gouvernants seraient qualitativement meilleurs que les gouvernés d'une façon ou d'une autre ¹³ ». Les gouvernants peuvent avoir une position particulière différente de celle des gouvernés, mais cette position ne doit jamais être le reflet de leur nature supérieure. S'ils sont autorisés à gouverner, c'est parce qu'ils expriment la volonté du peuple et qu'ils ont reçu mandat de ce dernier.

« Le principe opposé [celui de la représentation] découle de l'idée que l'unité politique du peuple en tant que telle ne peut jamais être présente dans son identité réelle et qu'elle doit donc toujours être représentée personnellement par des hommes ¹⁴. » La personne qui représente rend présent, en un certain sens, ce qui n'est pas effectivement présent (à savoir, l'unité politique du peuple). Le peuple est unifié seulement par la médiation d'un individu ou d'une instance qui lui sont extérieurs. On peut penser ici au Leviathan de Hobbes qui donne, de l'extérieur, l'unité politique et la capacité d'agir à ce qui n'est dans son existence immédiate qu'une *multitudo dissoluta*. Ainsi entendu, le principe de la représentation, selon Schmitt, entraîne plusieurs conséquences. Il suffit de noter ici que le représentant, extérieur au peuple par définition, est indépendant du peuple et ne peut être contraint par sa volonté ¹⁵.

Schmitt aperçoit donc la dualité de l'élection. Mais, étrangement, il ne voit pas que, selon sa propre définition de la démocratie - un régime fondé sur l'identité entre les gouvernés et les gouvernants -, l'élection comporte nécessairement

13. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 17, p. 235; *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 372.

14. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 16, p. 205; *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 342.

15. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, § 16, p. 212; *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 350.

un élément non démocratique dans la mesure où elle ne peut conduire à la sélection du semblable. Schmitt relie le caractère démocratique ou aristocratique de l'élection à la forme juridique et constitutionnelle du rapport entre les électeurs et les élus. L'élection, affirme-t-il, peut être une méthode démocratique si les élus sont traités comme des agents, des commis ou des serviteurs. Mais elle peut aussi être aristocratique si les représentants sont indépendants dans le sens accordé à ce terme par la théorie constitutionnelle, c'est-à-dire s'ils ne sont pas liés par des instructions ou des mandats impératifs. Les termes employés dans ce passage [*« abhàngi-gen Beaufragten »*] font partie du vocabulaire habituel de la théorie constitutionnelle. Pour Schmitt l'élection est *potentiellement* démocratique *ou* aristocratique. Une virtualité ou l'autre est actualisée par les dispositions constitutionnelles qui régissent la relation entre les élus et les électeurs dans le cas concret [*« in der Wirklichkeit »*]. Schmitt ne voit donc pas que l'élection est *effectivement* à la fois aristocratique et démocratique, quelle que soit la relation constitutionnelle entre les élus et les électeurs. Même si les représentants ne sont pas liés par des mandats impératifs, l'élection est démocratique en ce qu'elle accorde à tout citoyen une voix égale dans le processus de choix et de rejet. Inversement, même si les représentants sont liés par des mandats ou des instructions, l'élection a un caractère aristocratique dans la mesure où les représentants ne peuvent pas ressembler à leurs électeurs. Ils ne peuvent pas être un peuple en miniature, ressentant, pensant et agissant spontanément comme lui. C'est même là, probablement, la raison pour laquelle les partisans du gouvernement représentatif les plus attachés aux principes démocratiques préconisaient la pratique des mandats et des instructions. Ils réclamaient des contraintes légales, parce qu'ils avaient conscience que les représentants seraient des individus qualitativement et socialement supérieurs à leurs électeurs.

La théorie de Schmitt demeure, cependant, capitale pour la compréhension de l'élection dans la mesure où elle fait de l'identité ou de la similarité entre gouvernants et gouvernés

le principe fondamental de la démocratie. Schmitt perçoit avec acuité que l'une des forces attractives les plus puissantes de la démocratie est l'idéal de similarité entre gouvernants et gouvernés, même s'il ne comprend pas que la procédure élective fait par elle-même obstacle à cette similarité. La forme particulière que revêt l'effet aristocratique de l'élection explique sans doute pour une large part le succès exceptionnel de cette procédure de désignation des gouvernants. L'élection favorise, dans l'accès aux charges, les individus ou les groupes dotés de traits distinctifs favorablement évalués. Mais la méthode élective présente tout d'abord la propriété remarquable que, hormis le facteur de la richesse, le contenu particulier de ces traits reste *indéterminé*. À supposer que les individus aient conscience de l'effet aristocratique, n'importe qui peut espérer en bénéficier un jour par suite de changements (soit dans la distribution des caractères au sein de la population, soit dans la culture et les jugements de valeur, soit dans l'une et l'autre).

Mais surtout, dans un contexte donné (c'est-à-dire en considérant comme fixes la distribution des caractères parmi la population et les jugements de valeur), le double visage de la procédure contribue puissamment à susciter un accord stable autour de l'élection. Dans une société quelconque, il y a la plupart du temps des groupes qui se distinguent par leur richesse ou par une caractéristique favorablement jugée que ne possèdent pas les autres. Ces élites exercent en général une influence disproportionnée à leur nombre dans la société en question. Leur acquiescement ou leur approbation revêt, dès lors, une importance particulière pour l'établissement et la stabilité des institutions. L'élection, parce qu'elle tend à réserver *de facto* les fonctions représentatives à ces élites, est particulièrement susceptible de recueillir leur approbation, une fois que ces élites ont compris le caractère aristocratique de la procédure. Les avantages de la fortune, on l'a vu, peuvent être limités ou même éliminés. Mais même si l'effet de la richesse est totalement annulé, la procédure élective favorise toujours des groupes possédant un trait distinctif favorablement jugé. Un caractère distinctif ou un autre sont

nécessairement utilisés dans le choix politique parce que les contraintes cognitives et de choix ne peuvent pas être annulées.

La contrainte inéliminable de distinction autorise de surcroît une certaine flexibilité et laisse une marge d'incertitude, même dans les limites d'une culture donnée. L'état des mœurs et des croyances ne permet pas à n'importe qui d'espérer que sa qualité distinctive sera favorablement jugée, mais la culture ne détermine pas, non plus, de façon uni-voque un seul caractère positivement perçu. Plusieurs élites différentes peuvent donc espérer que leur trait distinctif sera favorablement jugé (et adopté comme critère de sélection politique) ou, en tout cas, s'efforcer d'obtenir ce résultat. La méthode élective peut ainsi susciter simultanément le consentement d'une pluralité d'élites différentes.

D'un autre côté (en faisant toujours abstraction du facteur de la richesse), même ceux qui dans un contexte donné se perçoivent comme n'ayant aucune caractéristique distinctive et favorablement appréciée ne peuvent pas ne pas s'apercevoir (ou peuvent du moins être conduits à se rendre compte) qu'ils possèdent une voix égale à celle des autres dans le choix et le rejet des dirigeants. Ils perçoivent aussi, probablement, que ce sont eux qui arbitrent la compétition des différentes élites pour les charges. Du fait de sa double nature, l'élection donne ainsi également de puissants motifs de satisfaction à ces citoyens ordinaires.

La combinaison de l'élection et du suffrage universel constitue même ce que l'on pourrait appeler un point d'équilibre argumentatif, au sens que la théorie des systèmes donne au terme d'équilibre. Imaginons une situation où les citoyens ordinaires (au sens défini précédemment), percevant que les élections réservent les fonctions politiques à des individus qui leur sont supérieurs, réclament une autre méthode de sélection garantissant un accès plus égalitaire au pouvoir et une plus grande similarité entre gouvernants et gouvernés. Face à cette demande, il pourra toujours être répondu que si, sous des conditions de suffrage universel et en l'absence de conditions légales d'éligibilité, l'électorat décide d'élire prin-

cipalement des élites, la responsabilité en incombe aux électeurs eux-mêmes, y compris les citoyens ordinaires. Ceux-ci sont peu susceptibles de demander qu'on accorde à une instance autre que le peuple le pouvoir de choisir les gouvernants. D'un autre côté, si telle ou telle élite particulière réclame une procédure de répartition qui lui assure une part des charges plus grande que celle qu'elle obtient dans un système électif, on pourra toujours lui représenter qu'il est prudent d'en appeler à une instance extérieure pour répartir les charges *entre les différentes élites*, car aucune d'entrées elles ne saurait s'adjuger une part plus grande (ou imposer une procédure qui aboutisse à ce résultat), sans risquer de provoquer l'opposition des autres. Comme Guicciardini fut sans doute un des premiers à le faire observer, permettre à ceux qui n'ont pas accès aux charges d'arbitrer entre des élites concurrentes constitue, du point de vue des élites elles-mêmes, une solution acceptable, car elle leur évite de s'entre-déchirer. Ainsi, dans l'un et l'autre cas de protestation contre le système électif, un puissant argument peut être mobilisé pour restaurer la situation initiale.

On retrouve à ce point l'idée de la constitution mixte. Celle-ci, on l'a vu, était définie comme un ensemble d'institutions combinant des éléments monarchiques, aristocratiques (ou oligarchiques) et démocratiques, et l'on attribuait sa stabilité à une telle combinaison¹⁶. En laissant de côté la dimension monarchique, on pourrait, par analogie, qualifier l'élection d'institution mixte.

Il faut souligner que les deux dimensions, aristocratique et démocratique, de l'élection sont objectivement vraies et entraînent l'une et l'autre des conséquences significatives. Les démocrates naïfs, lorsqu'ils ne sont pas simplement inconscients du caractère aristocratique, cherchent sans cesse de nouveaux arguments afin de prouver que seule la dimension égalitaire compte. Mais il se trouvera toujours une étude empirique pour montrer que les représentants appartiennent principalement à certaines catégories distinguées de la population et que cela influence leurs décisions,

16. Voir chapitre n.

apportant ainsi un démenti aux nouveaux arguments découverts par la piété démocratique. Inversement, les tenants du réalisme et de la démystification, qu'ils déplorent ou approuvent le fait, ne réussiront jamais à démontrer de manière convaincante que la dimension égalitaire n'est qu'un leurre. Le débat se poursuivra sans doute indéfiniment.

Non seulement les deux dimensions sont vraies, mais elles ne peuvent être séparées l'une de l'autre. À la différence de la constitution mixte, structure complexe qui comportait plusieurs organes, l'élection par le peuple est une opération *simple et indécomposable*. Ses deux propriétés ou ses deux versants ne peuvent être dissociés l'un de l'autre. Ni les élites, ni les citoyens ordinaires ne sont en mesure de conserver la propriété qu'ils voient d'un œil favorable en éliminant l'autre, parce que ni l'une ni l'autre des deux dimensions n'est imputable à une pratique distincte. En outre, comme les propriétés égalitaire et inégalitaire sont les deux versants d'une opération unique et indécomposable, la procédure élective peut être perçue ou bien comme entièrement démocratique ou bien comme entièrement aristocratique, suivant l'angle sous lequel on l'envisage.

Dans une formule dont on peut donner plusieurs interprétations, Aristote écrivait, dans la *Politique* : « dans une constitution où le mélange est bien fait, il faut qu'il semble y avoir les deux régimes [la démocratie et l'oligarchie] et aucun des deux [*dei d'en tēpoliteia tē memigménē kalos ampho-tera dokein einai kai mēdētéron*] et qu'il se conserve par lui-même et non par l'assentiment d'une majorité extérieure (car cela pourrait être le cas même d'une mauvaise constitution), mais par le fait qu'aucune des parties de la cité ne voudrait d'une autre constitution¹⁸ ». Une des interprétations possibles de ce passage complexe est qu'une constitution

17. Rappelons que dans les modèles de constitution mixte chacune des trois dimensions était incarnée par un organe distinct : les consuls (ou le roi, dans le régime anglais, qui était aussi tenu pour un modèle de régime mixte) incarnant l'élément monarchique, le Sénat (ou la Chambre des Lords) l'élément aristocratique, et les comices (ou la Chambre des Communes) l'élément démocratique.

18. Aristote, *Politique*, IV, 9, 1294 b 35-40.

mixte comporte un bon mélange si elle peut passer à la fois pour démocratique et oligarchique, ou ni l'un ni l'autre, parce que ce qu'ils souhaitent voir, et du coup soutenir le régime les uns et les autres.

L'élection est peut-être une de ces institutions où le mélange est si complet que les élites comme les citoyens ordinaires peuvent trouver ce qu'ils cherchent. L'ambiguïté de l'élection est peut-être une des clefs de son exceptionnelle stabilité.

3. L'ÉLECTION ET LES PRINCIPES DU DROIT NATUREL MODERNE

Comme on l'a vu, le triomphe de l'élection comme méthode de désignation des gouvernants doit beaucoup, historiquement, à la conception moderne du droit naturel qui s'est diffusée sous l'influence d'auteurs comme Grotius, Hobbes, Pufendorf, Locke et Rousseau. Cependant, confronté aux principes du droit naturel moderne, le caractère aristocratique de l'élection tel qu'il a été défini et expliqué ici pose apparemment deux problèmes.

La conception moderne du droit naturel repose sur l'idée que tous les êtres humains ont en commun un élément essentiel d'égalité, qu'on le nomme liberté, raison ou conscience morale. La théorie moderne du droit naturel reconnaît que de multiples inégalités de force, de talent, de vertu ou de richesse séparent les êtres humains, mais son principe central est qu'aucune de ces inégalités ne confère par elle-même le droit de gouverner les autres et de leur imposer sa volonté¹⁹.

19. C'est là que réside la différence cruciale entre la conception antique de la justice, telle qu'on la trouve chez Aristote par exemple, et la conception moderne du droit naturel. Pour Aristote, certains caractères habiliteraient par eux-mêmes ou par nature à gouverner autrui et à lui imposer sa volonté, même s'il n'est pas judicieux ni tout à fait juste, dans une cité, de réserver exclusivement les positions de pouvoir à ceux qui possèdent ces caractères. Certains individus ont un titre particulier à en gouverner d'autres, affirme Aristote, parce qu'ils réalisent ou approchent plus que

En raison de l'égalité fondamentale de tous les humains, le droit de gouverner ne peut être issu que du libre consentement de ceux sur qui le pouvoir est exercé. Mais si, du fait des propriétés intrinsèques de l'élection, les gouvernés ne peuvent choisir les gouvernants que dans certaines catégories de la population, peut-on encore dire qu'ils donnent librement leur consentement? D'autre part, s'il est vrai que l'élection conduit nécessairement à la désignation d'individus en quelque façon supérieurs, ne s'ensuit-il pas que dans un système électif, ce sont leurs qualités supérieures qui confèrent à certains le pouvoir sur autrui?

En réponse au premier problème, il faut observer qu'en fait les contraintes de distinction et les contraintes cognitives n'abolissent pas la liberté des électeurs. Elles impliquent seulement que les électeurs ne peuvent choisir que des individus 1 - possédant un trait distinctif qui 2 - est jugé favorablement et qui 3 - fournit un critère de sélection politique. Or, comme on l'a noté, seul le premier élément (l'existence d'un trait distinctif) est une donnée objective, déterminé par la distribution statistique des qualités au sein de la population considérée. Les deux autres éléments (l'évaluation positive du trait en question et son usage comme critère de sélection) sont déterminés par l'électorat. Les électeurs sont donc libres de choisir parmi les individus présentant des qualités suffisamment rares pour être notables. La liberté des électeurs est limitée, mais pas abolie. N'importe qui absolument ne peut pas être désigné dans un contexte donné (c'est là la différence par rapport au tirage au sort), mais à l'intérieur des limites tracées par le contexte objectif, n'importe quel individu peut paraître supérieur aux autres à un égard ou à un autre et être ainsi choisi dans un système électif, pourvu que les autres décident de juger positivement son aspect singulier

d'autres l'excellence et l'épanouissement de la nature humaine. La divergence fondamentale qui sépare Aristote de Grotius, Hobbes, Pufendorf ou Locke porte sur la question de savoir ce qui donne un titre à gouverner les autres et à leur imposer sa volonté. Les théoriciens du droit naturel moderne soutiennent qu'aucune qualité particulière ne donne à un individu le droit de gouverner autrui. Ce droit doit nécessairement être conféré de l'extérieur, par le consentement des autres.

et d'en faire le critère de leur choix. Comme la méthode élective ne fixe aucune limite objective à ce qui peut être jugé favorablement et constituer un critère de sélection, elle laisse une assez large liberté aux électeurs.

La réponse au second problème tient à une autre considération. Affirmer que dans un système électif, seuls les individus objectivement distincts et perçus comme supérieurs peuvent accéder à une fonction politique, ne revient pas à dire que seuls les individus *objectivement supérieurs* ont accès au pouvoir. Dans le second cas, les individus devraient leur position de pouvoir à leur supériorité objective. Dans le premier, ce qui les porte au pouvoir est la *perception* de leur supériorité par les autres ou, en d'autres termes, le *jugement* des autres sur leurs qualités. Dans un système électif, un individu peut être objectivement extraordinaire à tous égards, si ses qualités ne sont pas perçues comme une supériorité et jugées favorablement par ses concitoyens, il ne sera pas élu. Le pouvoir n'est donc pas conféré par la supériorité elle-même, mais par le consentement des autres sur ce qu'ils considèrent comme une supériorité.

Ainsi le caractère aristocratique *peut* être compatible avec les principes fondamentaux du droit politique moderne. Mais cette compatibilité n'est assurée que si une condition *sine qua non* est satisfaite : les électeurs doivent être libres de déterminer quelles qualités ils jugent favorablement et de choisir parmi ces qualités celle qu'ils considèrent comme le critère de sélection politique approprié. Une distinction essentielle doit être faite entre d'une part les contraintes formelles de distinction objective et de supériorité perçue, et d'autre part le contenu particulier du trait distinctif et de l'échelle de valeurs utilisée pour le juger. Les contraintes formelles sont compatibles avec les principes du droit moderne à la condition que la nature particulière de la supériorité soit librement déterminée par les électeurs. Il n'est pas contraire aux principes du droit naturel moderne que les représentants appartiennent principalement à des catégories supérieures de la population, pourvu que - et cette condition est essentielle - ces catégories ne soient pas objectivement prédéter-

minées, mais qu'elles soient librement déterminées par l'électorat dans son ensemble.

Il est clair que cette liberté de choix concernant le contenu de la supériorité sélectionnée n'est que très imparfaitement réalisée dans des régimes représentatifs contemporains. Et elle n'a assurément jamais été atteinte dans le passé. À cet égard, les arguments que l'on vient de formuler ne constituent pas une justification du *statu quo*, ils dessinent plutôt la direction des changements qui seraient requis dans les gouvernements représentatifs, pour que l'élection soit mise en conformité avec les principes normatifs qui ont présidé à son établissement.

La première et plus importante de ces transformations porte sur l'effet de la richesse. Alors que les contraintes de distinction et de relief ne sont pas contraires aux normes du droit moderne, il ne fait aucun doute que la contrainte de fortune, elle, s'y oppose. La raison n'en est pas, toutefois, qu'il y aurait dans l'argent quelque chose qui le rendrait particulièrement indigne d'être utilisé comme critère de sélection des gouvernants. La contrainte de fortune est incompatible avec les principes du droit moderne parce que, si l'avantage dont jouissent les candidats fortunés (ou les catégories fortunées auxquelles les candidats sont amenés à s'adresser en priorité pour collecter des fonds) provient du coût de la diffusion de l'information, alors la supériorité dans l'ordre de la richesse confère *par elle-même* un accès privilégié au pouvoir (ou des relations privilégiées avec les détenteurs du pouvoir), et non pas parce qu'elle est choisie par les électeurs comme le critère approprié de sélection. On peut tout à fait imaginer une situation où les électeurs jugent la fortune de manière particulièrement favorable et décident librement d'en faire leur critère de sélection. Ils peuvent estimer que les individus aisés sont plus susceptibles que les pauvres de se révéler de bons gouvernants, parce que, par exemple, la richesse est souvent corrélée à l'éducation. En ce cas, la richesse étant librement choisie comme la supériorité adéquate, les principes du droit moderne ne sont pas transgressés. La première transformation requise est donc que l'effet de la fortune sur l'élection soit éliminé. Le plafonne-

ment des dépenses électorales, leur contrôle rigoureux et le financement public des campagnes électorales constituent les moyens les plus évidents d'avancer vers cet objectif. Les expériences récentes semblent montrer, cependant, que de telles dispositions ne suffisent pas. Elles soulèvent aussi de nombreuses difficultés techniques et il ne semble pas qu'aucun régime représentatif ait jusqu'ici réussi à résoudre le problème de façon satisfaisante. Mais même si la distorsion que la fortune imprime à la procédure électorale est difficile à éliminer absolument, l'orientation générale des transformations nécessaires est assez claire.

Une deuxième transformation serait requise, mais ses implications pratiques sont beaucoup plus floues. La méthode électorale est en elle-même ouverte, on l'a vu, au changement des traits distinctifs nécessaires au choix politique. L'histoire montre que de tels changements se sont bien effectués au cours des deux derniers siècles. Des élites de type différent se sont succédé au pouvoir²⁰. Au regard du principe normatif énoncé ici, cette ouverture à l'évolution est un des mérites de l'élection. Elle constitue une condition nécessaire pour que les citoyens puissent choisir librement le type de supériorité qu'ils souhaitent sélectionner. Toutefois, cette ouverture à l'évolution ne suffit pas à assurer la liberté de choix. La variation dans les types d'élites sélectionnés par les régimes représentatifs depuis deux siècles semble avoir résulté principalement d'évolutions sociales, économiques et techniques. Or la liberté de choix n'est pas assurée si le contenu particulier de la supériorité des élus sur les électeurs est uniquement déterminé par des facteurs et des circonstances externes. Les traits distinctifs des élus devraient, autant que possible, résulter d'un choix conscient et délibéré de la part des électeurs.

Il faut noter que même si ces transformations étaient réalisées, une chose demeurerait exclue par la procédure électorale : que les élus soient qualitativement semblables aux électeurs. Des représentants élus sont nécessairement différents par quelque trait positivement jugé, et donc supérieurs à

20. On reviendra sur ce point au chapitre vi.

leurs électeurs. L'idéal démocratique de similarité entre gouvernants et gouvernés a exercé tant d'influence depuis deux siècles qu'il n'est peut-être pas sans importance de remarquer son incompatibilité de principe avec la procédure électorale, même amendée.

Dans un système électif, la seule question possible concerne le type de supériorité qui doit gouverner. Mais lorsqu'on lui pose la question : « Qui sont les *aristoi* qui doivent nous gouverner? », le démocrate se tourne vers le peuple pour lui laisser la décision.

Le jugement public

Au cours du xx^e siècle, plusieurs auteurs ont avancé des théories que leurs critiques ont regroupées sous l'appellation de théories élitistes de la démocratie \ La première et la plus influente d'entre elles a été proposée par Joseph Schumpeter. Par le terme de démocratie, ces théories visaient des régimes comme ceux de l'Angleterre, des États-Unis ou de la France, c'est-à-dire ce que l'on a appelé ici gouvernement représentatif.

Ces théories ont été qualifiées d'élitistes, non parce qu'elles soulignaient la supériorité qualitative des représentants sur les représentés (au sens défini ici, au chapitre iv), mais parce qu'elles mettaient l'accent sur une autre différence, présentée comme essentielle, entre le gouvernement représentatif et le gouvernement par le peuple. On a fait valoir, non sans raison, que l'épithète d'élitiste caractérisait mal ces théories, qu'elle leur attribuait une fausse généalogie en les reliant aux conceptions, elles, explicitement élitistes de Mosca ou de Pareto, qu'enfin ce qualificatif relevait de la

1. Voir par exemple, P. Bachrach, *The Theory of Démocratie Elitism : A critique*, Boston, Little & Brown, 1967. Bachrach regroupe sous la catégorie d'élitisme démocratique les théories de la démocratie défendues par Joseph Schumpeter (dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* [1942], Paris, Payot, 1951, chap. xx-xxm), par Robert Dahl (dans/1 *Préface to Démocratie Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956), ou par Giovanni Sartori (dans *Démocratie Theory*, 1962; traduction française: *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973).

polémique politique plutôt que de l'analyse ². Il est vrai, pour ne considérer que l'œuvre où ces théories prennent leur source, que Schumpeter n'emploie pas le concept d'élites. Il ne s'intéresse pas aux caractéristiques des représentants et ne se réfère aucunement aux théories de Mosca ou Pareto. Cependant, on peut comprendre pourquoi, motivations polémiques mises à part, de nombreux auteurs ont cru justifié de caractériser la définition schumpeterienne de la démocratie comme élitiste.

Schumpeter souligne en effet que, contrairement à ce que croit la conception démocratique commune ou « classique », la réalité effective et observable des démocraties représentatives n'est pas le choix d'une politique par les électeurs. Les élections, argue Schumpeter, ne dégagent rien de tel qu'une volonté populaire portant sur le contenu de la politique à suivre. Dans une démocratie représentative, affirme-t-il, le peuple n'engendre pas indirectement les décisions politiques « en élisant des individus qui se réunissent ensuite pour accomplir sa volonté ³ ». Le peuple désigne seulement, entre plusieurs concurrents, ceux dont les volontés deviendront des décisions publiques. Aussi Schumpeter propose-t-il, dans une formule devenue célèbre, de définir la démocratie (ou gouvernement représentatif) comme « le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple ⁴ ». Dans une telle conception, les représentants ne sont pas les agents chargés de mettre en œuvre une volonté populaire exprimée lors des élections. C'est parce que cette définition fait de la démocratie représentative autre chose qu'un gouvernement indirect par le peuple qu'elle a été qualifiée d'élitiste. Le qualificatif marque ce que les partisans

2. C'est en particulier ce que fait valoir G. Sartori dans son plus récent ouvrage, *The Theory of Democracy Revisited*, 2 vol., Chatham, Chatham House Publishers, 1987, vol. I, p. 157.

3. J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951, pp. 329-330.

4. J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, op. cit., p. 355.

du gouvernement par le peuple perçoivent comme non démocratique dans une conception qui réduit la démocratie représentative à la concurrence pour les voix.

Au-delà des questions d'épithète, le débat entre Schumpeter et ses critiques attire l'attention sur un problème réel : le gouvernement représentatif établit-il un lien quelconque entre les décisions des gouvernants et la volonté des gouvernés sur la conduite des affaires publiques? On a vu que l'objectif des Pères Fondateurs n'était pas d'établir un régime dans lequel la volonté populaire gouvernerait. Mais ils ne concevaient pas, non plus, la représentation comme un système où les décisions des représentants n'auraient aucun lien avec les préférences des électeurs. Madison, on s'en souvient, décrivait le gouvernement républicain ou représentatif comme un système qui devait « épurer », « élargir » ou « filtrer » la volonté populaire « en la faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens ». Un certain lien était ainsi posé ou présupposé entre les préférences populaires et les décisions des représentants. Les termes employés par Madison ne constituaient cependant que des métaphores, parlantes sans doute, mais dont la signification précise demeurait incertaine.

Il faut donc maintenant se tourner vers les dispositions institutionnelles qui, dans le gouvernement représentatif, règlent la prise des décisions publiques et leur rapport avec les volontés de l'électorat.

1. LA MARGE D'INDÉPENDANCE DES GOUVERNANTS

C'est un fait que le dispositif institutionnel du gouvernement représentatif laisse aux gouvernants une certaine autonomie de décision vis-à-vis de la volonté de leurs électeurs. Les régimes représentatifs n'admettent pas, ou même interdisent explicitement, deux institutions qui priveraient les représentants de toute indépendance : les mandats impératifs et la révocabilité permanente des élus. Aucun des gouverne-

ments représentatifs mis en place depuis la fin du XVIII^e siècle n'a autorisé les mandats impératifs, ni reconnu la validité juridique des instructions données par les électeurs. Aucun n'a, non plus, durablement institué la révocabilité permanente des représentants.

En Angleterre, l'idée s'est imposée au cours du XVIII^e siècle que les députés représentaient l'ensemble de la nation, non pas la circonscription particulière qui les avait élus : les électeurs de chaque circonscription n'étaient donc pas autorisés à leur donner des « instructions »⁵. Au début du XIX^e siècle, les Radicaux tentèrent de réintroduire une pratique analogue à celle des instructions en exigeant des candidats des « promesses » [*pledges*]. Après le *First Reform Act*, ils demandèrent que le respect de ces promesses soit rendu légalement obligatoire. Cependant l'objectif central des Radicaux était plutôt le raccourcissement de la durée des parlements (ceux-ci étaient élus pour sept ans depuis le *Septennial Act* de 1716) et il semble que les « promesses » n'aient constitué, à leurs yeux, qu'un substitut et un expédient, à défaut d'un mandat parlementaire plus court⁶. Il faut noter, par ailleurs, que Bentham rejetait expressément la pratique des instructions : le seul moyen d'action des électeurs sur les élus devait tenir à leur faculté de ne pas les réélire⁷. Jamais, par la suite, les « promesses » électorales ne furent rendues légalement contraignantes en Angleterre.

En Amérique, la pratique des instructions données aux représentants lors de leur élection s'était largement répandue, à la fois pendant la période coloniale et pendant la pre-

5. Cf. J. R. Pôle, *The Gift of Government. Political Responsibility from the English Restoration to the American Independence*, The University of Georgia Press, Athens, 1983, p. 103.

6. « Les promesses sont un substitut [*makeshift*], à défaut de parlements plus courts », écrivait un pamphlétaire radical, D. Wakefield (« Pledges defended : a letter to the Lamberth electors ») [1832], cité in N. Gash, *Politics in the Age of Peel* [1953], Norton Library, New York, 1971, p. 30.

7. J. Bentham, *Constitutional Code* [1822-1834], édition F. Rosen et J. H. Burns, Oxford, Clarendon Press, 1983, vol. I, p. 26.

mière décennie de l'indépendance⁸. Certains États, en particulier en Nouvelle-Angleterre, avaient même inscrit le droit de donner des instructions dans leur constitution. Lorsque le premier Congrès (élu en vertu de la constitution de 1787) discuta le *Bill of Rights* qui devait être ajouté à la constitution sous forme d'amendements, certains membres proposèrent d'inclure dans le premier amendement (celui qui garantit la liberté de conscience et de parole) le droit de donner des instructions aux représentants. La proposition fut finalement rejetée après un assez long débat. Les électeurs américains resteraient libres de donner, s'ils le voulaient, des instructions, celles-ci n'auraient pas de force contraignante juridiquement sanctionnée.

En France, les députés aux états généraux étaient porteurs de mandats spécifiques (les cahiers de doléances). Une des premières décisions de l'Assemblée nationale fut d'interdire, dès juillet 1789, la pratique du mandat impératif. Cette décision ne devait jamais être remise en cause, ni pendant la Révolution, ni après. En 1793-1794, une partie du mouvement Sans-Culotte fit pression pour que les élus fussent révocables de façon permanente et discrétionnaire par les assemblées de base. Le projet de constitution présenté à l'Assemblée prévoyait une telle révocabilité. Celle-ci ne fut finalement pas instituée.

Près d'un siècle plus tard, la Commune établit un système de révocabilité permanente des membres du Conseil. Il faut d'ailleurs noter que Marx voyait dans cette pratique une des innovations politiques les plus remarquables et les plus porteuses d'avenir de la Commune. Après avoir noté que les conseillers membres de la Commune, élus au suffrage universel, « étaient responsables et révocables à tout moment »,

8. Cf. J. P. Reid, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago, 1989, pp. 100-102.

9. Cf. Debate in House of Representatives (15 août 1789) [*Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*, vol. I], reproduit in P. B. Kurland et R. Lerner (eds.), *The Founders' Constitution*, 5 vol., The University of Chicago Press, Chicago, 1987, vol. I, pp. 413-418.

Marx faisait l'éloge de ce système dans un passage aux accents rousseauistes. « Au lieu de décider une fois tous les trois ou six ans quel membre de la classe dirigeante devait " représenter " et fouler aux pieds le peuple au Parlement, le suffrage universel devait servir au peuple constitué en communes, comme le suffrage individuel sert à tout autre employeur en quête d'ouvriers, de contrôleurs et de comptables pour son affaire. Et c'est un fait bien connu que les sociétés, comme les individus, en matière d'affaires véritables, savent généralement mettre chacun à sa place et, si elles font une fois une erreur, elles savent la redresser promptement¹⁰. » Mais la pratique vantée par Marx ne dura pas plus que la Commune elle-même.

On voit ainsi apparaître une nouvelle différence entre le gouvernement représentatif et la démocratie entendue comme autogouvernement du peuple. Cette différence, elle aussi, était clairement perçue à la fin du XVIII^e siècle par ceux qui, comme Rousseau, critiquaient la représentation. L'existence d'intermédiaires, rendue nécessaire par la taille de grands Etats, aurait pu être rendue compatible avec le principe du gouvernement par le peuple. Il aurait fallu pour cela que les représentants fussent liés par les volontés de leurs électeurs. Dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Rousseau acceptait, pour des raisons pratiques, une certaine forme de représentation. Demeurant fidèle à ses principes et en tirant la conséquence logique, il recommandait alors la pratique des mandats impératifs¹¹. La différence entre le gouvernement représentatif et le gouvernement par le peuple ne tient pas seulement à l'existence d'un corps de représentants, ni même à la supériorité qualitative des représentants sur les représentés, elle résulte aussi de l'indépendance relative des représentants.

Des institutions ou des pratiques qui eussent radicale-

10. Marx, *La Guerre civile en France 1871* [1871], Paris, Éditions sociales, pp. 63, 65. Marx joue, dans ce passage, sur l'association phonétique entre les verbes « *vertreten* » (représenter) et * *zertreten* » (fouler aux pieds).

11. J.-J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, in J.-J. Rousseau, *Œuvres complètes*, vol. III, Paris, Gallimard, 1964, p. 980.

ment supprimé l'indépendance des élus ont ainsi été proposées à des époques diverses. Elles ont même été mises en œuvre de façon sporadiques et temporaire. Pas plus que le tirage au sort ces institutions n'étaient impraticables ou rigoureusement impossibles¹². On pourrait faire valoir, sans doute, que dans des gouvernements dont la sphère d'activité s'est étendue au-delà des règles générales et relativement stables permettant la coexistence et la coopération des libertés individuelles, et où les pouvoirs publics doivent donc prendre une multiplicité de décisions singulières pour faire face à des événements changeants, un système de mandats impératifs devient impraticable. Les mandats présupposent en effet que les électeurs sachent à l'avance ce sur quoi les gouvernants auront à trancher¹³. Mais cet argument ne vaut pas pour la révocabilité permanente des élus. La révocabilité donne aux représentants la possibilité de faire face à des situations non prévues au moment de l'élection. Mais elle garantit en même temps la coïncidence entre la volonté des électeurs et la décision des gouvernants, puisque les électeurs peuvent immédiatement sanctionner des représentants dont ils désapprouvent les décisions. Or le système, praticable, de la révocabilité n'a été nulle part établi de façon durable. Il faut en conclure qu'il a été rejeté pour des raisons de principe et non pas simplement pour des motifs pratiques ou techniques. En outre, pour quelque raison que les mandats impératifs et la révocabilité permanente aient été rejetés, ce rejet initial, jamais durablement remis en cause par la suite, dessine une différence fondamentale entre le gouvernement représentatif et un régime assurant une coïncidence entre les préférences des gouvernés et les décisions des gouvernants.

12. On notera que Weber range au nombre des caractéristiques de la démocratie directe les institutions suivantes : révocabilité permanente des élus, rotation des charges, sélection des gouvernants par tirage au sort, mandats impératifs. Voir M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* [1921], 1. Halbband, 1. Teil, Kap. III, § 19, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1972, p. 169.

13. Cet argument est avancé par Weber en particulier. Voir M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Halbband, Kap. IX, 5. Abschnitt, § 2, *op. cit.*, p. 666.

Des promesses ou des programmes ont pu être offerts, les représentants ont toujours conservé, en dernière instance, la liberté de les respecter ou non. Sans doute, les représentants ont-ils une certaine incitation à tenir leurs promesses. Le respect des promesses est une norme sociale puissamment enracinée et un certain discrédit s'attache à sa transgression. Celui qui a pris des engagements devant ses électeurs peut penser que s'il ne les exécute pas, il ne sera pas réélu. Mais d'une part, il demeure libre de sacrifier la perspective de sa réélection si, en des circonstances exceptionnelles, d'autres considérations lui paraissent plus importantes que sa propre carrière. D'autre part et surtout, il peut espérer, lorsqu'il se présentera à nouveau devant le suffrage, convaincre ses électeurs qu'il a en définitive eu raison de se conduire comme il l'a fait et donc de trahir ses promesses. Le lien entre la volonté des électeurs et le comportement de l'élu n'étant pas strictement garanti, les représentants conservent toujours une marge de jeu et de manœuvre. Si l'on veut caractériser la démocratie représentative comme une forme médiatisée du gouvernement par le peuple, il faut reconnaître du moins que ce ne peut être au sens où les intermédiaires sont tenus de suivre les instructions données par les électeurs.

2. LA LIBERTÉ DE L'OPINION PUBLIQUE

Dès la fin du XVIII^e siècle, la représentation est allée de pair avec la consécration du droit des gouvernés à former et à exprimer à tout moment leurs opinions politiques en dehors du contrôle des gouvernants. Le lien entre la représentation et la liberté de l'opinion publique politique s'est établi d'emblée aux États-Unis, de manière plus progressive en Angleterre. La reconnaissance de toutes ses implications a été plus lente et plus complexe en France.

La liberté de l'opinion publique requiert deux conditions. Pour que les gouvernés puissent se former des opinions sur les sujets politiques, il faut qu'ils puissent avoir accès à l'information politique, cela suppose une certaine publicité

des décisions gouvernementales. Si les gouvernants décident en secret, les gouvernés n'ont que de très faibles moyens de se forger des opinions en matière politique. Le principe de la publicité des débats parlementaires s'est imposé en Angleterre à partir des années 1760-1790 (auparavant, le secret des débats était considéré comme prérogative essentielle du parlement, visant à le protéger contre les interférences royales¹⁴). Aux États-Unis, le secret a entouré les délibérations du Congrès continental ainsi que celles de la Convention de Philadelphie. Le premier Sénat élu en vertu de la nouvelle constitution a tout d'abord décidé que ses débats seraient secrets, mais cette pratique a été définitivement abandonnée après quatre ans¹⁵. En France, les états généraux optent dès leurs premières séances pour le principe de publicité et les discussions de toutes les assemblées révolutionnaires se dérouleront en présence du public. On sait combien la pression, voire les menaces, du public massé dans les tribunes ont pesé sur les débats des différentes assemblées. Le rapprochement des cas français et américain suggère d'ailleurs que si une certaine publicité des actes politiques est requise pour l'information des citoyens, il n'est pas nécessaire, en revanche, que cette publicité s'applique également à toutes les étapes d'une décision pour que les citoyens puissent se former des opinions à son propos. Il paraît assez raisonnable de penser que le public américain dans son ensemble a plus débattu de la constitution (entre la fin de la Convention de Philadelphie et la tenue des conventions de ratification) que n'a jamais pu le faire le public français sur les différentes constitutions révolutionnaires.

La liberté de l'opinion publique requiert, en second lieu, la liberté d'exprimer des opinions politiques à tout moment, et donc indépendamment même des élections. Le rapport entre la liberté d'opinion et le caractère représentatif du gouvernement n'est cependant pas évident. Il pourrait sembler *a priori* que les gouvernements représentatifs ont consacré la liberté d'opinion parce qu'ils se trouvaient aussi adhérer au

14. Cf. J. R. Pôle, *The Gift of Government*, op. cit., pp. 87-116.

15. Cf. J. R. Pôle, *The Gift of Government*, op. cit., pp. 117-140.

principe libéral selon lequel une partie de la vie des individus doit échapper à l'emprise des décisions collectives, fussent-elles prises par les élus du peuple. On pourrait en effet arguer, en reprenant la distinction classique popularisée par Israël Berlin, que la liberté d'opinion appartient avant tout à la catégorie des « libertés négatives » protégeant les individus des empiètements du gouvernement. Ainsi comprise, elle n'a pas de lien direct avec le caractère représentatif du gouvernement qui concerne, quant à lui, le mode de participation des citoyens au gouvernement et appartient en ce sens à la catégorie des « libertés positives ». Il ne fait aucun doute que la liberté d'opinion s'est établie dans le sillage de la liberté religieuse qui protège la sphère des croyances contre les interventions de l'autorité publique. Pourtant, un rapport essentiel unit aussi la liberté d'opinion avec le rôle politique des citoyens dans un gouvernement représentatif.

Ce rapport apparaît avec une netteté particulière dans le premier article du *Bill of Rights* ajouté à la constitution américaine et dans le débat qui entoure son adoption. Le premier amendement de la constitution est ainsi formulé : « Le Congrès ne peut faire aucune loi qui vise à instaurer une religion établie ou empêche le libre exercice de la religion; qui limite la liberté de parole, celle de la presse, ou le droit du peuple à se rassembler pacifiquement et à présenter des pétitions au gouvernement pour le redressement des torts. » La liberté religieuse et la liberté d'expression de toute espèce d'opinion, y compris, par conséquent, des opinions politiques sont ainsi associées. Il faut remarquer d'autre part que cette formulation relie, dans un même mouvement, l'expression individuelle et l'expression collective des opinions (liberté de réunion et de pétition). Or le caractère collectif d'une expression affecte son poids politique : les gouvernants peuvent, sans grand risque, ne pas prendre en compte des opinions individuelles exprimées de façon dispersée, la situation est différente lorsque la foule est dans la rue, si pacifiquement que ce soit, ou lorsqu'une pétition rassemble des signatures par milliers. Enfin, en joignant dans le même membre de phrase la liberté de réunion et la liberté de « pré-

senter au *gouvernement* des pétitions pour le *redressement des torts* », le Premier Amendement souligne explicitement que la liberté d'expression collective ainsi garantie concerne aussi le rapport des citoyens avec leurs gouvernants : il ne s'agit pas seulement de protéger l'expression collective des opinions en général, mais aussi, de manière spécifique, l'expression d'opinions adressées aux gouvernants et visant à obtenir quelque chose d'eux. Parce qu'il garantit, en même temps que la liberté religieuse, la liberté des opinions politiques collectivement adressées aux gouvernants, le Premier Amendement n'établit pas seulement une « liberté négative » des individus, il consacre explicitement un moyen d'action des citoyens sur les gouvernants.

Le contenu du débat auquel son adoption a donné lieu montre d'ailleurs que ses implications positivement politiques étaient présentes dans les esprits. Le fait que la question des instructions et des mandats impératifs ait été discutée précisément à cette occasion atteste, de façon globale, la présence de l'élément politique dans ce débat. Mais l'examen des différents discours, de celui de Madison en particulier, éclaire, mieux encore, la portée politique du Premier Amendement.

Madison se prononce contre l'insertion dans l'amendement du droit de donner des instructions aux représentants. Ceux qui avaient proposé et soutenu l'addition du « droit d'instruction » avaient fait valoir que, dans un gouvernement républicain, le peuple doit avoir le droit de faire prévaloir sa volonté. Madison répond alors que ce principe est vrai « à certains égards », mais « pas à d'autres », et il ajoute : « au sens où il est vrai, nous avons déjà suffisamment affirmé ce droit dans ce que nous avons fait [la formulation de l'amendement tel qu'il avait été proposé et fut finalement adopté] ; si nous voulons seulement dire que le peuple a le droit d'exprimer et de faire connaître ses sentiments et ses vœux, nous y avons déjà pourvu. Le droit à la liberté de parole est assuré; la liberté de la presse est explicitement placée hors d'atteinte de ce gouvernement; le peuple peut donc publiquement s'adresser à ses représentants, il peut leur donner

des conseils à chacun séparément ou manifester ses sentiments à l'ensemble de l'assemblée par voie de pétition; par tous ces moyens, il peut faire connaître sa volonté ¹⁶ ».

La liberté d'expression des opinions politiques apparaît ainsi comme la *contrepartie* de l'absence du droit d'instruction. La liberté de l'opinion publique constitue un des traits démocratiques du gouvernement représentatif, cependant que l'indépendance des représentants en est l'un des traits non démocratiques. Les représentants ne sont pas tenus de mettre en œuvre la volonté du peuple, mais ils ne peuvent l'ignorer : la liberté de l'opinion publique garantit que, si une telle volonté existe, elle est portée à leur connaissance. Cette volonté constitue ainsi une des données de l'environnement dans lequel les représentants ont à décider. Il appartient aux élus seuls de trancher, de déterminer le poids respectif qu'ils accordent à différentes données et à différents objectifs, mais un cadre est ainsi créé dans lequel la volonté populaire devient un élément connu de l'environnement entourant la décision.

La publication (ou manifestation) des opinions constitue ici l'élément décisif. Elle n'a pas seulement pour effet de porter ces opinions à la connaissance des gouvernants, elle assure aussi une communication que l'on pourrait dire horizontale entre les gouvernés eux-mêmes. La dimension horizontale de la communication conditionne même l'importance de sa dimension verticale : connaître les opinions des gouvernés importe d'autant plus pour les gouvernants que les gouvernés connaissent les opinions les uns des autres. Lorsque plusieurs individus se trouvent manifester au même moment le même désir ou la même réprobation, chacun d'eux découvre qu'il n'est pas seul à avoir telle ou telle opinion. Ceux qui expriment la même opinion prennent conscience de leur identité de vues, et cela leur donne des capacités d'action qu'ils n'auraient pas eues si cette opinion identique

16. Madison, discours à la Chambre des Représentants, 15 août 1789 *Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*, vol. I], in P. B. Kurland et R. Lerner (eds.), *The Founders' Constitution*, op. cit., p. 415.

était restée enfermée dans les limites de leur for intérieur. Moins les individus se sentent isolés, plus ils perçoivent leur force potentielle, plus ils sont susceptibles de s'organiser pour former un acteur collectif. La conscience d'une identité de vues n'aboutit pas nécessairement à l'organisation et à l'action, mais elle en est la plupart du temps la condition de possibilité. En outre, l'expression collective d'une même opinion exerce un effet d'entraînement. Ceux qui partagent, en leur for intérieur, une opinion exprimée par d'autres se sentent confortés par le savoir qu'ils ne sont pas seuls à penser ainsi, et ils sont, du coup, d'autant plus disposés à exprimer eux aussi une opinion qu'ils n'auraient pas eu l'audace de manifester s'ils s'étaient crus isolés.

C'est d'ailleurs l'une des plus anciennes maximes du despotisme que d'empêcher les sujets de communiquer entre eux. Même si les dictateurs souhaitent souvent connaître les opinions politiques de tous les gouvernés pris individuellement et s'en former un tableau agrégé, ils ont grand soin de se réserver cette agrégation des opinions à eux-mêmes¹⁷. Un des traits distinctifs du gouvernement représentatif est, au contraire, que les gouvernés peuvent à tout moment y prendre conscience de leur éventuelle identité d'opinion indépendamment des gouvernants.

L'expression d'une même opinion politique ne rassemble presque jamais la totalité des gouvernés, ni même leur majorité. Le peuple tout entier s'exprime très rarement en dehors des élections, encore que cela puisse arriver. L'expression de l'opinion publique reste donc la plupart du temps partielle ou locale : ce sont des groupes plus ou moins nombreux, plus ou moins puissants qui manifestent leur opinion commune avec des intensités variables. Les sondages d'opinion, qui se sont ajoutés aux formes plus anciennes d'expression de l'opinion publique durant les dernières décennies, n'échappent pas à

17. On sait, par exemple, que les gouvernements des pays autrefois communistes faisaient parfois effectuer des sondages d'opinion, en prenant du reste conseil auprès des experts occidentaux en la matière (à ma connaissance, le fait est avéré au moins pour la Pologne et la Hongrie). Les résultats de ces sondages n'étaient, bien entendu, pas publiés.

cette règle. Les sondages demeurent eux aussi des expressions partielles du peuple, non pas parce que seul un petit nombre de citoyens s'y exprime (puisque la technique de l'échantillon représentatif, si elle est convenablement utilisée, assure que la distribution des opinions est approximativement la même dans l'échantillon et dans la population tout entière), mais parce que les thèmes des sondages sont déterminés par un ensemble particulier d'acteurs : les instituts de sondages et les clients qui leur commandent des enquêtes. Un sondage diffère à cet égard d'une élection, même si, dans une élection aussi, les citoyens n'ont à choisir qu'entre des termes prédéterminés (les candidats qui se présentent). Dans une élection les termes finalement offerts au choix des citoyens sont le résultat d'un processus ouvert à tous (tous ceux qui souhaitent être candidats), au lieu que dans un sondage les questions posées demeurent sous le contrôle exclusif de l'institut de sondage et de son client. De même, l'expression d'une opinion politique identique résulte rarement de l'initiative purement spontanée de ceux qui l'expriment (encore que, là aussi, la chose puisse arriver). La plupart du temps, c'est l'initiative d'un groupe encore plus petit de citoyens qui sollicite l'expression d'une même opinion par un groupe plus vaste : un petit nombre de militants organisent une manifestation et invitent les autres à y participer, quelques personnalités en vue appellent à signer une pétition. Un élément de spontanéité subsiste cependant dans le comportement de ceux qui finalement acceptent d'exprimer l'opinion en question. Ils auraient pu ne pas aller à la manifestation, ne pas signer la pétition. Aucune sanction n'était attachée à de tels refus. Et surtout, l'expression n'était ni contrainte ni sollicitée par les gouvernants. Là encore, les sondages ne dérogent pas à la règle. Sans doute, les organismes de sondages et leurs clients n'invitent-ils pas les individus interrogés à exprimer une opinion plutôt qu'une autre parmi celles qui sont proposées. Mais ils établissent le questionnaire, en choisissent les thèmes et sollicitent ainsi les personnes interrogées d'une manière plutôt que d'une autre. Pas plus que les manifestations ou les pétitions, les sondages

ne livrent donc des opinions purement spontanées. Une résurgence de l'idéal (ou de l'idéologie) de la démocratie directe a accompagné la naissance et le développement des sondages d'opinion. Grâce aux sondages, disait-on, on allait enfin connaître ce que le peuple pensait et voulait spontanément lui-même, en dehors de toute médiation. En réponse, les adversaires des sondages ont fait valoir que ceux-ci constituent une forme de manipulation des opinions, précisément parce qu'ils imposent des questions qui sont peut-être étrangères aux préoccupations des individus et auxquelles ceux-ci répondent pour complaire à l'enquêteur ou ne pas paraître stupides. Le débat entre partisans et adversaires des sondages a même parfois pris un tour véhément, en France en particulier. Les sondages d'opinion, est-on tenté de dire, ne méritent ni tant d'honneur ni tant d'indignité. Pas plus que les manifestations ou les pétitions, les sondages ne livrent la pure expression sans médiation de l'opinion du peuple. L'identité sociale des médiateurs, celle de ceux qui s'expriment et les modalités de la sollicitation sont différentes, mais les opinions manifestées dans les sondages demeurent sollicitées et non pas purement spontanées. Inversement, une fois dissipée la croyance illusoire que les sondages livrent l'opinion spontanée du peuple, une enquête d'opinion ne constitue pas plus une manipulation qu'un appel à manifester ou à signer une pétition.

Qu'il s'agisse de manifestations, de pétitions ou de sondages, l'expression de l'opinion publique demeure ainsi la plupart du temps partielle et sollicitée par de petits groupes. Mais du point de vue des gouvernants, ces expressions, quoique limitées, méritent d'être prises en compte dans le processus de décision : une opinion exprimée à un moment par un groupe peut se généraliser, un groupe peut être suffisamment organisé et puissant pour qu'il soit difficile d'aller contre son opinion, ou encore une série de sondages peut faire apparaître un courant qui affectera le résultat des élections suivantes. Les gouvernants doivent estimer ces différentes possibilités et décider en conséquence quel poids ils accordent à telle ou telle opinion.

À l'exception des situations où les gouvernés menacent gravement l'ordre public et contraignent les gouvernants par le simple jeu du rapport des forces, la seule volonté contraignante des citoyens est le vote. Mais, indépendamment des élections, les gouvernés ont toujours la possibilité de faire entendre une opinion collective différente de celle des gouvernants. On nomme en général opinion publique cette voix collective du peuple qui, sans avoir de valeur contraignante, peut toujours se manifester en dehors du contrôle des gouvernants¹⁸.

La liberté de l'opinion publique distingue le gouvernement représentatif de ce que l'on peut appeler « la représentation absolue » dont la théorie de Hobbes constitue la plus remarquable formulation. Pour Hobbes, on le sait, les individus ne forment une unité politique que lorsqu'ils se donnent un représentant qu'ils habilitent à vouloir pour eux et auquel ils se soumettent (ce représentant peut, bien entendu, être une assemblée). Avant la désignation du représentant ou en dehors de sa personne, le peuple n'a aucune unité, il n'est qu'une *multitude dissoluta*, [*a disbanded multitude*]. Le peuple ne devient un sujet politique, une entité dotée de volonté et capable de s'exprimer, que dans et par la personne du représentant. Mais dès lors qu'il est habilité, le représen-

tant se substitue absolument aux représentés, ceux-ci ne sauraient avoir d'autre voix que la sienne¹⁹. C'est précisément cette substitution absolue du représentant aux représentés qu'empêche la liberté de l'opinion publique. Le peuple peut se manifester en tant que sujet politique doté d'une certaine unité (la plupart du temps partielle), en dehors de la personne des représentants. Lorsqu'un ensemble d'individus donne la même instruction à ses représentants, lorsqu'une foule manifeste dans la rue ou signe une pétition, lorsque des sondages font apparaître une tendance nette, le peuple se manifeste comme sujet politique capable de parler en dehors de ses gouvernants. La liberté de l'opinion publique maintient constamment ouverte la possibilité qu'un au-delà de la représentation fasse entendre sa voix et, éventuellement, sentir sa force. Le gouvernement représentatif est, en ce sens, un régime où les représentants ne peuvent jamais dire avec une confiance et une certitude absolues : « Nous, le peuple. » La représentation absolue comme l'autogouvernement du peuple ont pour effet d'abolir l'écart entre gouvernants et gouvernés, celui-ci parce qu'il fait des gouvernés les gouvernants, celle-là parce qu'elle substitue les représentants aux représentés. Le gouvernement représentatif maintient au contraire l'écart, il se définit par le double rejet de ces formes opposées de l'identité entre gouvernants et gouvernés.

3. LA RÉITÉRATION DE L'ÉLECTION

Mais le dispositif central qui confère aux électeurs une influence sur le contenu des décisions prises par les représentants est en réalité le caractère répété des élections. La répétition de l'élection est même, en fait, un des facteurs décisifs qui poussent les gouvernants à tenir compte de l'opinion publique dans leurs décisions. Les représentants ont sans

18. Cette appellation est posée par convention. Les nombreux débats auxquels la notion d'opinion publique a donné lieu ces dernières années conduisent souvent à des disputes terminologiques vaines, même si le détail des arguments formulés présente un réel intérêt. En revanche, l'étude historique des différentes significations que le terme a revêtues depuis son invention, au xviii^e siècle (depuis Rousseau, les Physiocrates et Necker jusqu'à Schmitt, Habermas et Noëlle-Neumann, en passant par Bentham, Tocqueville, Mill et Tarde), se justifie tout à fait, mais elle constituerait, à elle seule, l'objet d'un livre. Pour avoir mené quelques recherches dans une telle direction, je crois que la définition que j'adopte coïncide à peu près avec ce qu'il y a de commun entre ces différentes significations simultanées ou successives du terme d'opinion publique. Mais dans le cadre du raisonnement développé ici, cette définition peut être considérée comme conventionnelle. L'argument porte sur l'existence et la place, dans le gouvernement représentatif, des opinions que les gouvernés peuvent à tout moment exprimer en dehors du contrôle des gouvernants. Le nom que l'on donne au phénomène constitué par ces opinions est, en toute rigueur, indifférent..

19. Cf. Hobbes, *Léviathan*, Paris, Sirey, 1971, chap. xvi, p. 166, et xviii, *passim*. Le caractère absolu de la représentation chez Hobbes est remarquablement analysé par H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, pp. 15-27.

doute de multiples raisons de porter attention à la voix que le peuple fait entendre en dehors d'eux, mais parmi ces motifs l'un des plus puissants est que les mouvements de l'opinion publique peuvent présager le résultat des élections à venir.

Le gouvernement représentatif, en effet, ne repose pas seulement sur l'élection des gouvernants, mais sur leur élection à intervalles réguliers. On néglige souvent ce second trait ou on tend à le considérer comme allant de soi. Il est remarquable que Schumpeter ne mentionne qu'à peine le caractère périodique des élections dans sa théorie de la démocratie. La définition schumpeterienne de la démocratie, on l'a vu, se veut plus proche de la réalité observable que la « conception classique ». Elle omet cependant un trait empirique indubitable des démocraties représentatives : le caractère régulièrement répété de la compétition électorale. Après avoir formulé sa définition de la démocratie, Schumpeter ajoute un peu plus loin, il est vrai, que cette définition reconnaît « implicitement » au peuple la fonction de révoquer les gouvernants²⁰. Mais dans le principe que le peuple sélectionne les gouvernants par un processus électoral concurrentiel, rien n'implique logiquement que le peuple peut aussi révoquer régulièrement les gouvernants. Depuis la fin du XVIII^e siècle, les deux principes ont certes toujours été associés en pratique, cela n'autorise pas à affirmer que le second est de quelque façon contenu dans le premier.

On peut en effet parfaitement concevoir une situation où le statut de gouvernant soit conféré par la volonté des gouvernés à l'issue d'un processus concurrentiel, mais de façon définitive, par exemple par une élection à vie. Un tel dispositif n'est pas seulement une possibilité logique, il a été effectivement envisagé dans certains cas : lors de la Convention de Philadelphie, par exemple, Hamilton proposa que le président des Etats-Unis fût élu à vie²¹. Il faut en conclure que le principe de l'élection à vie a été délibérément écarté, et

20. J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, op. cit., pp. 358-359.

21. Hamilton, discours du 18 juin 1787, in *The Records of the Federal Convention of 1787*, éd. by M. Farrand, Yale University Press, New Haven, 1966, 4 vol., vol. I, pp. 289-292.

pour des raisons spécifiques, par les fondateurs du gouvernement représentatif. Or il apparaît immédiatement qu'un système d'élection à vie présente une propriété capitale : ceux qui élisent n'y disposent d'aucun moyen efficace d'exercer une influence sur les actions des dirigeants une fois ceux-ci élus. Les cardinaux élisent le pape, celui-ci n'en est pas moins totalement indépendant d'eux dans sa politique. Lorsque, au contraire, les gouvernants sont régulièrement soumis à l'élection, ils peuvent être changés si leur comportement ne satisfait pas. Et, comme il est raisonnable de supposer que les bénéfices réels et symboliques de la position de gouvernants leur font désirer d'être réélus, ils ont, semble-t-il, une incitation à tenir compte des désirs des gouvernés dans leur conduite.

Le principe d'un consentement régulièrement renouvelé distingue aussi le gouvernement représentatif des modes de gouvernement considérés comme légitimes par Grotius, Hobbes ou Pufendorf. Pour ceux-ci en effet un consentement donné une fois pour toutes (soit à un souverain ayant le droit de désigner son successeur, soit à une dynastie maintenant son pouvoir par l'hérédité) suffit à établir un gouvernement légitime. Le peuple, affirment ces auteurs, peut *aliéner* son droit à se gouverner lui-même, et cette aliénation est une source de légitimité valide et suffisante, pour autant qu'elle a été librement consentie²². Parmi les théoriciens de l'École du droit naturel moderne, seul Locke mentionne la nécessité de réité-

22. Grotius, Hobbes et Pufendorf caractérisent explicitement l'acte de consentement par lequel les individus établissent un gouvernement comme une « aliénation ». Dans son sens juridique et originel, l'aliénation désigne le transfert perpétuel d'un droit à quelqu'un d'autre. On dit, par exemple, qu'on aliène une propriété, lorsqu'on la vend et qu'on perd ainsi à jamais tout droit sur elle. Si, comme c'est le cas dans un système d'élections régulières, les individus ne transfèrent le droit de gouverner que pour un temps, il n'y a pas d'aliénation au sens strict. L'élection à intervalles réguliers doit donc être considérée comme la marque du caractère inaliénable de la souveraineté. Le terme d'aliénation a pris aujourd'hui, dans le langage courant, un sens beaucoup plus vague et beaucoup plus faible. Mais à la fin du XVIII^e siècle, il avait encore son sens strict de transfert perpétuel d'un droit. Aussi est-il erroné de considérer, comme on le fait parfois, que lorsque les révolutionnaires français exaltaient le caractère inaliénable de la souveraineté, ils exprimaient une quelconque réserve à l'égard du gou-

rer le consentement par l'élection régulière du parlement. En réalité, la nature du gouvernement représentatif ne peut pas être comprise sans référence à la temporalité politique particulière qu'il établit.

Les électeurs, on l'a vu, ne peuvent exercer qu'une influence très limitée sur les décisions publiques par leur souhait de voir mener une politique, car s'ils élisent un candidat dans le but de voir appliquer son programme, rien ne peut leur garantir que les promesses électorales ne seront pas trahies. Mais d'un autre côté, en disposant que le pouvoir n'est conféré que pour un temps et que les élus doivent régulièrement se soumettre au suffrage, le régime représentatif donne aux électeurs la faculté de renvoyer les gouvernants au terme de leur mandat si la politique que ceux-ci ont menée ne les a pas satisfaits. Les électeurs n'utilisent pas nécessairement leur vote pour exprimer des préférences sur le contenu des décisions publiques, ils peuvent aussi élire (ou ne pas élire) sur la base de considérations purement personnelles concernant le caractère des candidats²³. Mais ils ; ont du moins la faculté, s'ils le veulent, d'employer leur vote ; pour exprimer des préférences sur la substance des politiques suivies ou proposées.

Dans une situation où les gouvernants sont soumis à réélection, toute nouvelle élection permet simultanément l'expression de deux types de préférences concernant les décisions publiques. Les électeurs peuvent se servir de leur vote pour empêcher les gouvernants en place de poursuivre la politique qu'ils ont menée jusque-là ou, positivement, pour provoquer la mise en œuvre d'une des politiques proposées par les différents candidats. Ces deux types de motivation peuvent évidemment se mêler dans des proportions diverses. Mais l'absence de mandats impératifs crée une dis-symétrie entre les deux types de volonté. En ne réalisant pas les gouvernants en place, les électeurs empêchent de fait ceux-ci de poursuivre la politique désavouée, mais en élisant

vement représentatif où précisément les gouvernants sont soumis à des élections répétées.

23. Voir sur ce point les arguments développés au chapitre iv.

un candidat parce qu'il propose une politique, ils ne provoquent pas nécessairement l'adoption de cette politique. Dans le gouvernement représentatif, pourrait-on dire, la négation est plus puissante que l'affirmation : la première contraint les gouvernants, la seconde demeure un vœu.

On peut cependant se demander quel pouvoir sur le cours de la politique finalement suivie cette faculté de renvoyer les gouvernants confère aux électeurs. Il faut en effet noter que comme les citoyens n'ont pas la faculté de contraindre ceux qu'ils élisent à suivre une politique donnée, ils ne peuvent pas s'assurer, en renvoyant des représentants dont l'action les a mécontentés dans un domaine quelconque, que la conduite des nouveaux gouvernants sera différente de celle de leurs prédécesseurs dans le domaine en question. Supposons par exemple une situation où les gouvernants sont chassés parce que le chômage a crû pendant leur mandat. Des concurrents se font élire en promettant des mesures visant à rétablir le plein emploi. Mais une fois parvenus au pouvoir, ceux-ci décident de ne pas tenir leurs promesses, soit parce qu'elles n'étaient dès le départ que pure rhétorique électorale, soit parce qu'ils découvrent, en accédant au gouvernement, des informations qu'ils n'avaient pas lorsqu'ils étaient dans l'opposition et qui leur montrent qu'une politique de plein emploi est en réalité impossible. Les nouveaux gouvernants savent que le chômage a causé la défaite de leurs prédécesseurs, ils ont donc des raisons de penser qu'il pourrait aussi provoquer la leur aux prochaines élections. Mais, pour éviter cette défaite, ils peuvent décider d'offrir aux électeurs des motifs de satisfaction dans d'autres domaines, par exemple, en combattant l'insécurité plus vigoureusement qu'on ne l'avait fait auparavant. On pourrait donc conclure que la faculté de renvoyer des gouvernants désavoués ne permet pas réellement aux électeurs d'orienter le cours de la politique publique.

On sent bien intuitivement que la réitération de l'élection confère aux gouvernés un certain pouvoir sur la conduite des affaires publiques, mais les raisons pour lesquelles il en va ainsi ne sont pas évidentes, si l'on mesure les conséquences

de l'absence de mandats impératifs ou de promesses électorales contraignantes. Les théories de la démocratie qui, comme celle de Dahl, soulignent l'importance de la répétition des élections et arguent qu'elle rend les gouvernants sensibles (*responsive*) aux préférences des électeurs ne parviennent pas à expliquer par quel canal précis et selon quelles modalités s'exerce cette influence des gouvernés. 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 perspective d'un renvoi possible exerce par anticipation un effet sur la conduite des gouvernants à tous les moments de leur mandat. Des gouvernants poursuivant le but d'être réélus ont intérêt à éviter de provoquer, par leurs décisions présentes, le rejet futur des électeurs. Ils doivent donc tenter d'anticiper les réactions que ces décisions provoqueront chez les électeurs et tenir compte de cette anticipation dans le calcul menant à la décision. En d'autres termes, à chaque moment du temps, les gouvernants ont intérêt à tenir compte dans leurs décisions *présentes* de la représentation anticipée de ce que sera le jugement *futur* des électeurs sur ces décisions. Par ce canal, la volonté des gouvernés entre dans les calculs des gouvernants. Dans l'exemple mentionné précédemment, de nouveaux gouvernants qui renforcent les mesures de sécurité au lieu de mener, comme ils l'avaient promis, une politique visant à réduire le chômage, une prise en compte de la volonté populaire intervient dans le calcul des gouvernants. Ceux-ci font en réalité l'hypothèse que, lors des élections suivantes, les citoyens renverseront la hiérarchie de leurs préférences et accorderont plus de poids aux considérations de sécurité publique qu'ils ne l'avaient fait auparavant. Comme ces nouveaux gouvernants savent que leurs chances d'être réélus dépendent de l'exactitude de cette hypothèse, ils ont une puissante incitation à ne pas la faire à la légère.

C'est faute d'avoir noté le phénomène capital de l'anticipation par les élus des réactions futures à leur politique

que Schumpeter a cru à tort pouvoir réduire la démocratie représentative à la sélection concurrentielle des gouvernants et écarter comme mythologique ou idéologique l'idée d'une influence des électeurs sur le contenu des décisions prises par ces gouvernants.

Mais si le mécanisme central est l'anticipation par les dirigeants des réactions des électeurs, le dispositif présente une propriété qu'il faut souligner. Ce que les gouvernants doivent anticiper pour éviter leur renvoi, c'est une appréciation de leur politique qui, au moment où elle sera exprimée, portera sur le passé. Les gouvernés influencent donc les décisions publiques par leur jugement *rétrospectif* d'une politique, tel qu'il est anticipé par les représentants. Cela ne signifie pas que, dans les faits, les électeurs prennent en général leurs décisions électorales sur la base de considérations rétrospectives, encore que certaines études empiriques montrent l'importance de la dimension rétrospective dans le comportement électoral effectif²⁴. L'argument est plutôt que, compte tenu de la structure du dispositif institutionnel et des incitations qu'elle donne aux représentants, c'est en votant de manière rétrospective que les gouvernés sont les plus susceptibles d'influer sur les décisions des gouvernants. Les électeurs peuvent, sans doute, ne pas se conduire ainsi, mais ils confèrent alors aux représentants une indépendance d'action plus grande. En d'autres termes, dans un gouvernement représentatif, si les citoyens cherchent à orienter le cours des décisions publiques, ils *doivent* voter en fonction de considérations rétrospectives²⁵.

24. L'étude empirique classique sur le vote rétrospectif est celle de M. Fiorina, *Rétrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.

25. On a récemment montré par un modèle formel qu'un comportement électoral rétrospectif permet en effet aux citoyens de déterminer la conduite d'un gouvernant; voir J. Ferejohn, « Incumbent performance and electoral control », *Public Choice*, 50, 1986, pp. 5-25. Dans le modèle mathématique construit par J. Ferejohn, le contrôle des gouvernés sur le gouvernant suppose deux conditions : il faut 1 - que les gouvernés votent exclusivement sur la base de considérations rétrospectives, et 2 - qu'ils prennent en compte pour évaluer le bilan du gouvernant des données sociales ou économiques agrégées (par exemple, l'augmentation globale du

On pourrait néanmoins se demander s'il est plausible de supposer que des électeurs votent sur la base de motivations rétrospectives, alors que l'élection des gouvernants est par définition un acte qui produit ses conséquences dans le futur. Pourquoi les électeurs se comporteraient-ils comme un dieu qui récompense et punit? Lorsque les citoyens votent, ils envisagent nécessairement l'avenir. Mais ils ont en fait de bonnes raisons d'utiliser les actions passées comme critères de décision dans un acte portant sur le futur. Ils savent en effet (ou, du moins, il serait rationnel de leur part d'en prendre conscience) que les promesses électorales ne sont pas contraignantes et que les élus les trahissent parfois ou souvent. Il peut donc être rationnel, de leur point de vue, de ne pas du tout porter attention aux programmes proposés, et de considérer que les actes passés des candidats offrent un bien meilleur moyen de prédire leur comportement futur que leurs paroles. D'autre part, même si les électeurs prennent en compte les promesses des candidats dans leur décision de vote, ils savent ou doivent savoir que la crédibilité de ces promesses est une question ouverte. Il n'est pas rationnel de leur part de supposer qu'elles seront nécessairement tenues. Or la conduite passée des candidats est une des seules données disponibles permettant d'évaluer la confiance que l'on peut accorder à leurs engagements. À ces deux titres, donc, il peut être rationnel pour les électeurs de prendre les actes passés des candidats comme critères de décision dans un acte (le vote) qui porte sur le futur.

La capacité des électeurs à porter un jugement rétrospectif et l'efficacité de ce jugement supposent, il est vrai, des conditions institutionnelles qui ne sont pas toujours réu-

chômage pendant le mandat du gouvernant), et non pas leur situation personnelle (par exemple, le fait qu'eux-mêmes ont été mis au chômage durant cette période). Ferejohn résume la seconde condition en disant que, pour exercer un contrôle efficace sur le gouvernant, les électeurs doivent être « sociotropiques » et non pas purement individualistes. Une autre limite du modèle est qu'il ne comporte qu'un gouvernant (ou un parti) que les électeurs doivent réélire ou pas. Il semble que le traitement mathématique d'une situation où le gouvernant sortant serait en concurrence avec d'autres candidats soulève de très grandes difficultés.

nies dans les faits, ou que les gouvernements représentatifs existants satisfont à des degrés divers. Deux conditions sont particulièrement importantes. Il faut d'une part que les gouvernés puissent imputer clairement les responsabilités. À cet égard, les gouvernements de coalition et les dispositifs institutionnels qui les favorisent (par exemple, la représentation proportionnelle) contrarient le principe du jugement rétrospectif. En effet, quand les gouvernés désapprouvent une politique menée, les différents membres de la coalition peuvent se rejeter mutuellement la responsabilité des décisions incriminées. Si une politique est le produit de volontés enchevêtrées, le résultat de négociations complexes et subtiles entre plusieurs partenaires, il est extrêmement difficile pour les électeurs de savoir qui ils doivent blâmer lorsqu'ils désapprouvent cette politique. En outre, les électeurs doivent être en mesure de chasser du pouvoir ceux qu'ils estiment responsables d'une politique rejetée. Là encore, la représentation proportionnelle fait obstacle à la sanction rétrospective²⁶. De même, si les représentants en fonction ont accès, lorsqu'ils se présentent à nouveau devant le suffrage, à des ressources dont ne disposent pas leurs concurrents (diffusion de leur propagande électorale avec l'aide d'employés du gouvernement, par exemple), le mécanisme de la sanction rétrospective est entravé, parce qu'il devient structurellement plus difficile, pour les électeurs, de renvoyer un gouvernant que de le réélire.

Il reste en tout cas que, compte tenu du dispositif institutionnel du gouvernement représentatif (et sous l'hypothèse raisonnable que les gouvernants sont mus par le désir de conserver le pouvoir), c'est le jugement rétrospectif des électeurs qui compte et entre dans le calcul menant à la décision. Si les gouvernants supposent qu'au prochain scrutin, l'électo-rat se prononcera exclusivement sur la base des programmes

26. Voir, sur ces points, G. B. Powell, « Constitutional design and citizen electoral control », *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, pp. 107-130; G. B. Powell, « Holding governments accountable : how constitutional arrangements and party Systems affect clarity of responsibility for policy in contemporary democracies », communication à l'assemblée générale de l'American Political Science Association, 1990.

alors proposés, ils ont une complète liberté d'action. Ils peuvent, dans le présent, mener la politique qu'ils veulent, en se disant qu'il sera toujours temps, lors de la prochaine campagne électorale, de proposer un programme suffisamment attractif pour que l'électorat les maintienne au pouvoir.

Il faut noter enfin une propriété capitale du mécanisme de la sanction rétrospective. Ce dispositif laisse aux gouvernants l'essentiel de l'*initiative*. Sans doute les représentants n'ont-ils pas la liberté absolue de prendre n'importe quelle décision, puisqu'ils doivent agir de façon à ne pas susciter, à terme, un rejet des électeurs. Les élus ont néanmoins une marge de liberté beaucoup plus grande que s'ils devaient mettre en œuvre les choix prospectifs des électeurs. Les gouvernants peuvent, par exemple, de leur seul chef et même contre la volonté de la population, engager une politique, s'ils anticipent que celle-ci, une fois mise en œuvre, ne suscitera pas de rejet. Ils peuvent ainsi faire découvrir aux électeurs qu'une politique dont ceux-ci n'ont pas l'idée ou dont ils ne veulent pas au moment où elle est adoptée se trouvera en fait les satisfaire.

Supposons, par exemple, une situation de crise économique d'un certain type, marquée à la fois par un haut niveau de chômage et un fort déficit des finances publiques. Si des gouvernants entrant en fonction font le diagnostic que la crise est essentiellement due au fait que les entreprises n'investissent pas assez, ils peuvent décider d'augmenter les impôts (ce qui, peut-on supposer, n'est guère apprécié par les électeurs) pour réduire le déficit budgétaire et, du coup, les emprunts du trésor public sur le marché des capitaux. Si le diagnostic est correct, les taux d'intérêt vont baisser, les entreprises vont pouvoir financer leurs investissements à moindre coût et recommencer à embaucher. Les gouvernants peuvent penser que lors des élections suivantes, l'électorat prendra en compte la diminution du chômage pendant leur mandat.

De multiples politiques apparaissent sous un jour différent selon qu'on considère leurs effets immédiats ou leurs effets à terme, ou même simplement selon qu'on les envisage avant

leur application ou après²⁷. Comme l'appréciation rétrospective de la politique engagée par les gouvernants n'intervient qu'à intervalles espacés (à chaque élection), et non immédiatement après chaque initiative, les gouvernés sont, dans la plupart des cas, appelés à se prononcer non seulement sur l'initiative elle-même, mais sur la décision et les effets qu'elle a eu le temps de produire. Sauf pour les décisions prises à la veille de l'élection, les gouvernés sont donc mis en position d'évaluer les actes des gouvernants à la lumière de leurs conséquences. Si le peuple se gouvernait lui-même, il devrait pour prendre des décisions rationnelles anticiper leurs conséquences; dans le gouvernement représentatif, l'effort d'anticipation requis de sa part est moins grand, car les conséquences publiques se sont déjà produites, au moins pour partie, lorsqu'il se prononce.

Le dispositif institutionnel du gouvernement représentatif dessine donc une configuration tout à fait particulière du rapport entre gouvernants et gouvernés, différente de celle qu'imaginent le sens commun et l'idéologie démocratique. Il confère une influence sur le cours de la politique aux citoyens jugeant rétrospectivement les actions des gouvernants et leurs conséquences, non pas aux citoyens exprimant *ex ante* leur volonté d'actions à entreprendre. Dans le gouvernement représentatif, le peuple juge *ex post facto* les ini-

27. Un exemple notable de la seconde catégorie de politiques mentionnées ici est analysé par R. Fernandez et D. Rodrik dans « Résistance to reform ; status quo bias in the présence of individual specific uncertainty », *American Economic Review*, 1991, vol. 81. L'article étudie une politique qui, une fois mise en œuvre, apportera un petit bénéfice à un très grand nombre d'individus et imposera un coût élevé à un tout petit nombre. Mais les individus ne savent pas à l'avance s'ils seront parmi les bénéficiaires ou les perdants. Dans ces conditions, l'utilité espérée (le montant du gain multiplié par la probabilité de l'obtenir) de la politique en question est négative pour un très grand nombre d'individus. Il ne se trouverait donc jamais une majorité pour l'adopter *ex ante*. Mais une fois qu'elle est appliquée, et que l'incertitude sur l'identité des gagnants et des perdants est levée, elle est approuvée par un très grand nombre, puisque ceux-ci y ont gagné. Il y a donc une majorité pour la soutenir *ex post*.

tatives prises de façon relativement autonome par les gouvernants. Par son jugement rétrospectif, le peuple dispose d'un pouvoir authentiquement souverain. Son verdict sur la politique suivie est sans appel. C'est là le versant purement démocratique de l'élection. Mais chaque élection est aussi, et indissolublement, un choix pour l'avenir, puisqu'il s'agit de désigner ceux qui gouverneront demain. Dans son versant prospectif, l'élection n'est pas démocratique, car les gouvernés ne peuvent pas contraindre les gouvernants à mettre en œuvre la politique pour laquelle ils les ont élus.

On retrouve ainsi, sous une autre forme et dans le domaine de la conduite des affaires publiques, la combinaison en un seul et même acte d'une dimension démocratique et d'une dimension non démocratique qui, on l'a vu, caractérise aussi l'élection envisagée comme procédure de sélection des personnes. Mais il s'ajoute ici un paradoxe. S'il est vrai qu'à chaque fois que les citoyens élisent à nouveau, ils regardent à la fois vers le passé et vers l'avenir, c'est en réalité par leur regard sur ce qui a été fait qu'ils peuvent orienter le cours de ce qui se fera.

4. L'ÉPREUVE DE LA DISCUSSION

Il est devenu courant aujourd'hui de considérer qu'à ses origines, le gouvernement représentatif a été pensé et justifié comme « gouvernement par la discussion ». Les analyses de Cari Schmitt semblent avoir joué un rôle déterminant dans la diffusion de cette interprétation²⁸. Il est pourtant remarquable que les textes cités par Schmitt pour étayer sa reconstruction datent principalement du xix^e siècle, c'est-à-dire d'une période où le gouvernement représentatif n'était déjà plus une invention, et beaucoup moins des xvi^e et xviii^e siècles, moment où les principes de la représentation

28. Cf. en particulier C. Schmitt, *Parlementarisme et Démocratie* [1923], Paris, Seuil, 1988, pp. 40-64; ou encore *Verfassungslehre*, Dunc-ker & Humblot, Munich, 1928, §24, pp. 315-316.

ont été pour la première fois formulés et mis en œuvre²⁹. On trouve, certes, un éloge des vertus de la discussion chez Montesquieu, Madison, Sieyès ou Burke, mais dans la réflexion de ces auteurs le thème de la discussion occupe une place bien moindre que chez Guizot, Bentham ou, plus tard, John Stuart Mill. La notion de discussion n'est pas même mentionnée dans le *Second Traité du gouvernement civil* de Locke. Et ni les constituants américains, ni les constituants français de 1789-1791 ne définissent le gouvernement représentatif comme « gouvernement par la discussion ». Au demeurant, la formule de « gouvernement par la discussion » est confuse. Elle n'indique nullement la place que la discussion est censée occuper dans le gouvernement. La discussion est-elle supposée régir toutes les étapes du processus de décision ou seulement certaines d'entre elles? La formule signifie-t-elle que dans le gouvernement représentatif, comme dans la « conversation perpétuelle » chère aux romantiques allemands, tout est indéfiniment objet de discussion ?

Même si le motif de la discussion n'occupe pas chez les acteurs et les théoriciens du XVIII^e siècle une place aussi importante que celle qu'il devait acquérir par la suite, il n'est pas douteux que dès les origines du gouvernement représentatif l'idée de représentation a été associée à celle de discussion. Cela s'est traduit dans une disposition adoptée en Angleterre, en Amérique comme en France : les représentants jouissent de la plus entière liberté de parole dans l'enceinte de l'Assemblée. Le lien entre les idées de représentation et de discussion ne se comprend que par l'intermédiaire d'une troisième notion, celle d'assemblée. Le gouvernement représentatif a toujours été pensé et justifié comme un système politique dans lequel une assemblée, c'est-à-dire une instance composée d'une pluralité d'indivi-

29. Schmitt s'appuie avant tout sur des textes de Guizot rassemblés dans son *Histoire des origines du gouvernement représentatif* X Bruxelles, 1851), cf. C. Schmitt, *Parlementarisme et Démocratie*, op. cit., pp. 43-44. Sur le rôle de la discussion et de la « souveraineté de la raison » chez Guizot, voir P. Rosanvallon, *Le Moment Guizot*, Paris, Gallimard, pp. 55-63, 87-94. Schmitt cite aussi Burke, Bentham et James Bryce.

du, joue un rôle décisif. On aurait cependant pu imaginer, comme le fait à juste titre observer Schmitt, que la représentation soit l'apanage d'un individu unique, désigné et habilité par le peuple. C'est pourtant un fait indubitable que le gouvernement représentatif n'a été ni proposé ni établi comme un régime où le pouvoir est confié à un seul individu choisi par le peuple, mais comme un régime où une instance collective occupe une position centrale.

Mais Schmitt et de nombreux auteurs à sa suite ne se bornent pas à noter l'existence d'un tel lien entre l'idée représentative et le rôle de l'Assemblée, ils interprètent la place prééminente accordée à l'Assemblée comme la *conséquence* d'une croyance préalable et plus fondamentale aux vertus de la discussion par une instance collective et au principe du gouvernement par la vérité (*Veritas non auctoritas facit legem*)³¹. Selon cette interprétation, la structure des croyances justifiant le gouvernement représentatif défini comme régime d'assemblée aurait été la suivante : la vérité devant faire la loi et la discussion étant par ailleurs le moyen le plus propre à faire émerger la vérité, l'instance politique centrale doit être un lieu de discussion, c'est-à-dire une assemblée.

30. « Si pour des raisons pratiques et techniques, des personnes de confiance décident en lieu et place du peuple, une personne de confiance unique peut tout aussi bien décider au nom de ce même peuple, et sans cesser d'être démocratique, l'argumentation pourrait justifier un césarisme antiparlementaire. » C. Schmitt, *Parlementarisme et Démocratie*, op. cit., p. 4L.

31. C. Schmitt, *Parlementarisme et Démocratie*, op. cit., pp. 40-64. Cette idée est longuement développée par J. Habermas dans *L'Espace public* [1962], Paris Payot, 1978. C. Schmitt croit voir dans l'éloge de la discussion caractéristique des réflexions favorables au parlementarisme un analogue de l'éloge de la concurrence économique et du marché. « Car ! c'est exactement la même chose, écrit-il, que la vérité procède du libre conflit des opinions ou que l'harmonie surgisse d'elle-même de la compétition économique » (*Parlementarisme et Démocratie*, op. cit., p. 45). L'idée que la discussion fait jaillir la lumière est, en vérité, assez commune et la tradition philosophique occidentale en a donné, depuis Platon et Aristote, de multiples versions élaborées. Il n'est pas justifié de la considérer comme une croyance propre à l'univers de pensée du libéralisme entendu dans son sens le plus étroit, l'attachement au marché.

En réalité, si l'on examine l'argumentation avancée par les inventeurs et les premiers partisans du gouvernement représentatif, on s'aperçoit qu'elle ne se présente pas selon cet enchaînement. Chez Locke, Montesquieu (lorsqu'il analyse le régime anglais), Burke, Madison ou Sieyès le caractère collectif de l'instance représentative n'est jamais déduit d'un raisonnement préalable sur les bienfaits de la discussion. Chez ces différents auteurs, le fait que la représentation appartienne de façon éminente à une assemblée est posé comme allant de soi. C'est qu'en réalité l'association entre l'idée représentative et l'idée d'assemblée n'est pas une création *ex nihilo* de la pensée politique moderne, mais un legs de l'histoire. Les parlements modernes se sentent en fait formés par transformation graduelle (en Angleterre) ou brutale (en France), ou par imitation (dans les colonies américaines) des instances qui apparaissaient déjà comme des organes représentatifs dans la société d'ordres, les « assemblées d'Etats ». Le soin même que mettent les premiers partisans des assemblées représentatives modernes à détailler les traits par lesquels la nouvelle institution diffère de l'ancienne montre qu'ils sont conscients des liens de filiation entre l'une et l'autre. Le caractère collectif de l'instance représentative est l'un de ces éléments de continuité. Dans les écrits et les discours des fondateurs de la représentation moderne, la discussion apparaît comme une propriété inévitable et en quelque sorte naturelle des assemblées.

En outre, l'idée de gouvernement représentatif est d'emblée apparue solidaire d'une certaine acceptation de la diversité sociale. La représentation a d'abord été proposée comme la technique permettant d'établir un gouvernement procédant du peuple dans de grands États comportant des populations nombreuses et diverses. Madison ou Sieyès répètent à plusieurs reprises que la démocratie directe a été rendue possible dans les républiques antiques par la petite taille et l'homogénéité du corps politique. Ils soulignent avec insistance que ces conditions ne sont plus remplies dans le monde moderne marqué par la division du

travail, le progrès du commerce et la diversification des intérêts. Et inversement, le plus notable des adversaires de la représentation, Rousseau, est aussi le penseur qui condamne la « société commerçante », le progrès des sciences et des arts et préconise la formation de petites communautés homogènes et transparentes à elles-mêmes. Il semble généralement admis, au XVIII^e siècle, que les assemblées représentatives ne peuvent pas ne pas refléter cette diversité, dans une certaine mesure au moins. Même chez les auteurs qui, tels Sieyès ou Burke, soulignent avec le plus d'insistance que le rôle de l'assemblée est de produire de l'unité, il est présupposé que les députés, élus par des localités et des populations diverses, apportent au départ à l'assemblée le reflet d'une certaine hétérogénéité³². L'instance représentative a donc toujours été pensée, non seulement comme collective, mais encore comme relativement diversifiée.

C'est à partir de ce caractère à la fois collectif et divers de l'organe représentatif que s'explique le rôle conféré à la discussion, et non pas à partir d'une croyance préalable ou indépendamment établie aux vertus de la discussion. Dans une instance collective dont les membres ont probablement au

32. Le texte le plus significatif de Burke, sur cette question, est son célèbre « Discours aux électeurs de Bristol ». Il y déclare : « Si le gouvernement était, de part et d'autre, affaire de volonté, la vôtre, sans nul doute, devrait prévaloir. Mais le gouvernement et la législation sont affaires de raison et de jugement, non pas de désir; or quelle est cette raison dans laquelle la décision précède la discussion, dans laquelle un groupe d'hommes délibère et un autre décide, et où ceux qui forment la conclusion sont peut-être à trois cent miles de ceux qui entendent les arguments? [...] Le parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs envoyés par des intérêts différents et hostiles, intérêts que chacun devrait défendre, comme un délégué et un porte-parole, contre d'autres délégués et d'autres porte-parole; le parlement est une assemblée délibérative d'une seule nation, avec un seul intérêt, celui du tout - et où c'est le bien général, déterminé par la raison générale du tout, qui doit servir de guide, et non pas les objectifs locaux, les préjugés locaux. » E. Burke, « Speech to the electors of Bristol » (1774), in *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, edited by R.J.S. Hoffmann and P. Levack, A.A. Knopf, New York, 1949, p. 115.

départ des points de vue différents parce qu'ils sont nombreux et élus par des populations diverses, le problème est de produire de l'accord, d'engendrer une convergence des volontés. Mais les inventeurs du gouvernement représentatif, on l'a déjà noté, posent à la base de leurs conceptions politiques le principe fondamental d'égalité des volontés : aucune supériorité intrinsèque ne donne à certains individus le droit d'imposer leur volonté à d'autres. Si donc dans une assemblée où il faut parvenir à une certaine convergence des positions malgré la diversité de départ, ni les plus puissants, ni les plus compétents, ni les plus riches ne sont fondés à imposer leur volonté aux autres, la solution est que les participants cherchent à gagner le consentement les uns des autres en se persuadant réciproquement par la discussion. Le fait que la solution soit en un sens évidente, compte tenu du principe d'égalité des volontés, explique qu'elle fasse rarement l'objet d'une argumentation explicite et développée chez les fondateurs du gouvernement représentatif et que la discussion soit plutôt présentée comme la procédure naturelle des assemblées représentatives. Le principe d'égalité des volontés qui fonde la procédure électorale pour la désignation des gouvernants fonde donc aussi la discussion dans les rapports entre gouvernants.

L'idée de la discussion, de son rôle et de ses justifications qui prévaut chez les premiers partisans de la représentation se trouve exprimée avec une clarté particulière dans un pamphlet qui peut être considéré comme un des textes fondateurs du gouvernement représentatif moderne, les *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789* de Sieyès. Le passage que Sieyès consacre au principe de discussion éclaire en fait plusieurs points cruciaux et mérite donc d'être cité un peu longuement. Il faut d'abord noter que Sieyès introduit ses réflexions sur la discussion *après* avoir établi la nécessité du gouvernement représentatif et pour répondre à quelques objections qui ont été faites « contre les grandes assemblées et contre la liberté de la parole ». Il tient donc d'emblée pour acquis, et sans autrement le justifier, que la représentation

doit être le fait d'une assemblée et qu'une assemblée discute. « D'abord, écrit Sieyès en réponse à ces objections, on désapprouve la complication et la lenteur que les affaires paraissent prendre dans les grandes assemblées délibérantes. C'est qu'on est en France accoutumé aux décisions arbitraires qui se forment sans bruit, dans le fond des cabinets ministériels. Une question traitée en public par un grand nombre d'opinants qui tous peuvent exercer le droit de la discuter avec plus ou moins de prolixité, et qui se livrent à leurs idées, souvent avec une chaleur, un éclat étrangers au ton de la société, présente un appareil qui doit naturellement effrayer nos bons concitoyens, comme un concert d'instruments bruyants fatiguerait, à coup sûr, l'oreille débile des malades d'un hôpital. On n'imagine pas qu'il puisse sortir un avis raisonnable d'un débat aussi libre, aussi agité; on serait tenté de désirer que quelqu'un qui aurait sur tout ce monde une grande supériorité fût appelé pour mettre d'accord des gens qui, sans cela, consumeraient tout leur temps à se quereller³³. »

Ainsi, pour Sieyès, le problème dont la discussion constitue la solution tient à la combinaison de deux facteurs. La discordance règne inévitablement au départ dans une assemblée, mais d'autre part le gouvernement représentatif se refuse à la solution simple préconisée par ses critiques : qu'il soit mis fin à cette discordance par l'intervention d'une volonté supérieure aux autres. Un peu plus loin, Sieyès poursuit : « Dans toutes les délibérations, il y a comme un problème à résoudre, qui est de savoir, dans un cas donné, ce que prescrit l'intérêt général. Quand la discussion commence, on ne peut point juger de la direction qu'elle prendra pour arriver sûrement à cette découverte. *Sans doute l'intérêt général n'est rien, s'il n'est pas l'intérêt de quelqu'un; il est celui des intérêts particuliers qui se trouve commun au plus grand nombre de votants. De là, la néces-*

33. E. Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, Paris, sans nom d'éditeur, 1789, p. 92.

*site du concours des opinions*³⁴. Ce qui vous paraît un mélange, une confusion propre à tout obscurcir, est un préliminaire indispensable à la lumière. Il faut laisser tous ces intérêts particuliers se presser, se heurter les uns avec les autres, se saisir à l'envi de la question, et la pousser chacun suivant ses forces, vers le but qu'il se propose. Dans cette épreuve, les avis utiles, et ceux qui seraient nuisibles se séparent; les uns tombent, les autres continuent à se mouvoir, à se balancer jusqu'à ce que, modifiés, épurés par leurs effets réciproques, ils finissent par se fondre en un seul avis³⁵. »

Chez les fondateurs du gouvernement représentatif la discussion remplit ainsi une fonction spécifique : elle produit l'accord et le consentement. La discussion ne constitue donc pas en elle-même le principe de décision. Ce qui confère à une proposition une valeur de décision n'est pas le fait qu'elle soit discutée, mais le fait qu'elle emporte le consentement. Il faut cependant ajouter qu'il s'agit du consentement d'une majorité, et non pas de l'assentiment universel, ni encore moins de la vérité³⁶. Comme le notait déjà Locke,

34. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces phrases (souignées par moi). Elles montrent en effet clairement que pour Sieyès, 1 - la discussion n'est pas supposée constituer une activité désintéressée, orientée uniquement par la recherche de la vérité, mais un processus par lequel on cherche l'intérêt commun au plus grand nombre, et que 2 - l'intérêt général n'est pas, contrairement à la volonté générale rousseauiste, transcendant par rapport aux intérêts particuliers ou d'une autre nature qu'eux.

35. E. Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution...*, op. cit., pp. 93-94.

36. Le texte de Sieyès que l'on vient de citer, dans lequel celui-ci explique qu'au terme de la discussion les avis « finissent par se fondre en un seul avis », pourrait donner à penser que Sieyès fait de l'unanimité le principe de décision. En fait, il n'en est rien, comme le montre un passage antérieur des *Vues sur les moyens d'exécution...* où il écrit : « Mais pour l'avenir, ce serait renoncer à la possibilité de vouloir en commun, ce serait dissoudre l'union sociale, que d'exiger que la volonté commune fût toujours cette somme précise de toutes les volontés. Il faut donc absolument se résoudre à reconnaître tous les caractères de la volonté commune dans une pluralité [Le. une majorité] convenue. » (*Vues sur les moyens d'exécution...*, op. cit., p. 18). Mais dans ses réflexions sur la discussion, son objet principal est autre; il ne prend donc pas la peine de répéter un raisonnement qu'il a déjà fait.

c'est la fonction essentielle du principe de majorité que de rendre possible la décision. « La force qui meut une association étant seulement le consentement des individus qui la composent, écrivait Locke, et ce qui constitue un corps devant nécessairement se mouvoir dans un sens, il faut nécessairement que le corps se meuve dans le sens où l'entraîne la plus grande force, c'est-à-dire le consentement de la majorité, sinon il est impossible que ce corps agisse ou subsiste comme un corps, comme une association, ce que voulait chaque individu qui a consenti à y adhérer³⁷. » Il est remarquable que ce texte capital de Locke ne fonde pas le principe de majorité sur les qualités ou les vertus de la majorité, son aptitude à exprimer le vrai ou le juste par exemple, mais simplement sur le fait brutal qu'il faut bien agir et décider. La discussion, en revanche, ne saurait répondre à cette nécessité. Prise en elle-même en effet, elle ne comporte aucun principe d'arrêt; on peut tout au plus admettre que, sur un objet donné, elle cesse lorsque le consentement de tous les participants est atteint et que plus personne n'a d'objections à formuler. Le consentement de la majorité fournit, lui, un principe de décision parce qu'il est compatible avec les limitations temporelles auxquelles est soumise toute action et toute action politique en particulier. On peut à tout moment compter les voix et déterminer quelle proposition a obtenu le plus large consentement. Les débats savants peuvent être exclusivement régis par le principe de discussion parce qu'ils ne sont soumis à aucune limite temporelle. Cette condition fait défaut dans les débats politiques. Les inventeurs du gouvernement représentatif ne confondaient assurément pas un parlement avec une société savante.

Le principe du gouvernement représentatif doit donc être formulé de la façon suivante : une mesure quelconque ne

37. J. Locke, *Second Treatise of Government*, en. vin, § 96, in J. Locke, *Two Treatises of Government*, éd. by P. Laslett, Cambridge University Press, 1988, pp. 331-332. Les raisonnements de Locke et de Sieyès sur cette question sont, on le voit, très proches. Les formulations de Locke sont peut-être seulement un peu plus incisives. C'est pourquoi elles sont citées ici.

peut acquérir une valeur de décision que si elle a emporté le consentement de la majorité à l'issue d'une discussion. Le consentement de la majorité, et non la discussion elle-même, constitue ainsi la procédure de décision. Mais ce principe présente aussi un autre caractère remarquable : il ne régleme d'aucune façon l'origine des propositions ou des projets soumis à cette discussion. Rien, dans ce principe, n'interdit aux membres de l'instance discutante d'arriver à l'assemblée en ayant déjà en tête la proposition qu'ils vont lui soumettre et en ayant donc conçu et formulé cette proposition en dehors de l'assemblée et de la discussion. Rien n'implique non plus que seuls les membres de l'assemblée sont habilités à formuler des propositions. Le principe du gouvernement représentatif ne détermine donc pas l'origine des propositions soumises à la discussion de l'assemblée, celle-ci peut être quelconque. Il est indifférent que ces propositions aient été elles-mêmes formées par la discussion au sein de l'assemblée, qu'un individu singulier en ait conçu l'idée dans l'isolement de son cabinet de travail ou qu'elles aient été préparées par des individus extérieurs à l'assemblée. On peut simplement dire que, dans la mesure où ceux qui formulent des propositions savent par avance que celles-ci seront soumises à la discussion, ils sont incités à anticiper les arguments favorables et défavorables qu'elles pourront susciter et à en tenir compte dans leur activité de conception et de formulation. Sans doute certains membres de l'assemblée peuvent-ils former leur proposition dans le cours de la discussion, parce que l'échange des arguments leur en donne l'idée, mais il n'y a là aucune nécessité. Sans doute aussi, une proposition peut-elle être amendée pendant la discussion, et en ce cas la décision finale incorpore des idées nées de la discussion. Mais cela non plus n'est pas nécessairement impliqué par le principe de discussion : un projet peut finalement emporter le consentement de la majorité et devenir ainsi une décision dans les termes mêmes où il a été initialement soumis à l'assemblée.

Le fait que la décision soit prise par une instance collective à l'issue d'une discussion garantit une chose et une

seule : que toutes les propositions sont soumises à l'épreuve de la discussion. La discussion agit comme un crible ou un filtre, quelle que soit l'origine des projets. Mais cela suffit à assurer son effet essentiel sur la décision : aucune décision ne peut être adoptée si une majorité ne l'a jugée justifiée au terme d'un échange argumentatif. Le gouvernement représentatif n'est pas un régime où tout doit naître de la discussion, mais où tout doit être *justifié* dans la discussion. Un partisan de la discussion aussi fervent que John Stuart Mill lui-même considérerait qu'en matière de législation (pour ne pas parler de l'administration et de la gestion gouvernementale quotidienne) le parlement n'était pas un lieu adéquat à la conception et à la formulation des projets. Il souhaitait que les propositions de lois fussent rédigées par une commission de spécialistes nommés par la Couronne et soumises au parlement pour discussion et approbation seulement. Et il allait jusqu'à refuser au parlement le droit d'amender lui-même ces propositions au cours de la discussion. « Mais une fois [la proposition] formulée, écrivait-il, le parlement ne devrait pas avoir le pouvoir d'amender la mesure, mais seulement de l'adopter ou de la rejeter, ou, si elle est partiellement désapprouvée, de la renvoyer à la commission pour réexamen . » Selon Mill, la fonction principale de l'instance discutante devait être « d'accorder ou de refuser le sceau final du consentement de la nation » après un échange public d'arguments, non pas de concevoir et de formuler les mesures³⁸. Comme Mill l'a vu avec une parfaite clarté, le principe du gouvernement représentatif n'est pas transgressé si les propositions de lois sont en fait préparées, avec ou sans discussion, par des individus extérieurs à l'assemblée et non élus. Cela explique, d'ailleurs, que le gouvernement représentatif se soit avéré compatible avec le développement et le rôle croissant de la bureaucratie. Il est

38. J. S. Mill, *Considérations on Representative Government* [1861], ch. v, in J. S. Mill, *Utilitarianism. On Liberty and Considérations on Representative Government*, éd. by H. B. Acton, Dent & Sons, London, 1972, p. 237.

39. J. S. Mill, *Considérations on Representative Government*, in J. S. Mill, *Utilitarianism*..., op. cit., p. 240.

sans importance que les projets de lois soient principalement rédigés par des bureaucrates ou des experts non élus, pour autant qu'aucun de ces projets ne devient une loi s'il n'a été soumis à la discussion de l'instance collective élue.

La simple définition du gouvernement représentatif comme gouvernement par la discussion est ainsi inadéquate. Elle dissimule le fait que dans cette forme de gouvernement la discussion persuasive remplit une fonction spécifique qui n'est ni de faire la décision, ni nécessairement d'engendrer les propositions de décisions, mais seulement de produire le consentement, dans une situation où aucune volonté n'a par elle-même de titre à s'imposer aux autres. On voit ici reparaître, une fois encore, le rôle central du jugement : les propositions ne trouvent pas nécessairement leur origine dans l'instance discutante, mais aucune proposition n'est adoptée si elle n'a été soumise au jugement de l'instance discutante.

L'analyse du dispositif qui règle la décision publique dans le gouvernement représentatif montre donc que, contrairement à ce qu'affirment le sens commun comme l'idéologie démocratique, la démocratie représentative ne constitue pas la forme indirecte ou médiatisée du gouvernement par le peuple. Mais cette analyse fait aussi apparaître ce qui caractérise positivement la démocratie représentative : le rôle central qu'y joue le jugement de la collectivité. Le peuple est fait juge des politiques menées par les gouvernants, dans la mesure où c'est par son appréciation rétrospective des initiatives relativement autonomes des dirigeants qu'il contrôle la conduite des affaires publiques. À un autre niveau, l'instance discutante joue aussi avant tout le rôle d'un juge, au sens où toutes les propositions doivent être soumises à son approbation, même si toutes n'émanent pas d'elle. Pour des raisons différentes dans chacun des deux cas, c'est donc le concept de jugement qui décrit le mieux le rôle attribué à la collectivité, soit au peuple lui-même, soit à ses représentants. 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.

VI Métamorphoses du gouvernement représentatif

On affirme parfois que la représentation connaît aujourd'hui une crise dans les pays occidentaux. Depuis des décennies, elle semblait se fonder sur une relation de confiance puissante et stable entre les électeurs et les partis politiques, la grande majorité des électeurs s'identifiait à un parti et lui demeurait fidèle. De nos jours, des électeurs de plus en plus nombreux votent différemment d'une élection à l'autre et les enquêtes d'opinion montrent que le nombre de ceux qui refusent de s'identifier par référence à un parti politique existant augmente. Les différences entre les partis semblaient être l'effet et le reflet des clivages sociaux. Aujourd'hui au contraire, on a l'impression que les partis imposent à la société des clivages dont les observateurs déplorent le caractère « artificiel ». Chaque parti proposait aux électeurs un programme détaillé de mesures qu'il s'engageait à mettre en œuvre s'il accédait au pouvoir. À présent, la stratégie électorale des candidats et des partis repose sur la construction d'images assez vagues, dans lesquelles la personnalité des leaders occupe une place prééminente, plutôt que sur la promesse de politiques déterminées. Enfin, le personnel politique est maintenant principalement constitué ou environné d'individus appartenant à des cercles particuliers, distincts du reste de la population par leur profession, leur culture et leur mode de vie. La scène publique est dominée par un ensemble de journalistes, d'experts en communication et de spécialistes

des sondages dans lequel on a peine à voir un reflet représentatif de la société. Les hommes politiques parviennent au pouvoir en raison de leurs talents médiatiques, non parce qu'ils sont socialement semblables à leurs électeurs ou proches d'eux. L'écart semble s'accroître entre le gouvernement et la société, entre les représentants et les représentés.

Le gouvernement représentatif a connu, depuis deux siècles, d'importantes transformations, en particulier durant la seconde moitié du xix^e siècle. Le changement le plus remarquable, celui qui focalise en général l'attention, concerne la délimitation du corps électoral : l'établissement progressif du suffrage universel et la base désormais purement individuelle et numérique du droit de suffrage (la « propriété » et les « capacités » ont cessé d'être représentées en tant que telles). Mais ce changement est allé de pair avec un autre : l'apparition des partis de masse. Le gouvernement représentatif moderne avait été instauré en l'absence de partis politiques organisés. La plupart des inventeurs du gouvernement représentatif, y compris en Angleterre et en Amérique, avaient même considéré les divisions entre partis ou « factions » comme une menace pour le système qu'ils voulaient établir¹. À partir de la seconde moitié du xix^e siècle en revanche, l'existence de partis politiques encadrant les suffrages des électeurs est apparue comme un élément essentiel du régime représentatif. D'autre part, on l'a vu, les Pères Fondateurs avaient prohibé les mandats impératifs et les « instructions » données aux représentants, et ils se défiaient manifestement beaucoup des promesses électorales, même non

1. On affirme parfois que l'hostilité aux « factions » est un caractère propre à la pensée politique française de la fin du xviii^e siècle, alors que les Anglais et les Américains auraient été d'emblée plus favorables aux partis. Cette présentation est très largement fautive. En fait, on peut montrer que presque toute la pensée politique anglo-américaine est, à la même époque, hostile aux partis (cf. R. Hofstadter, *The Idea of a Party System, The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, University of California Press, Berkeley, 1969, en particulier le chapitre i). L'éloge des partis fait par Burke constitue une exception; encore ne s'agit-il pas, évidemment, de partis analogues à ceux qui dominent la scène politique à partir de la seconde moitié du xix^e siècle.

contraignantes. Les partis de masse, au contraire, ont fait des programmes et des promesses un instrument central de leur combat électoral.

L'existence de partis de masse et de programmes politiques paraissait transformer le *lien représentatif* lui-même, c'est-à-dire à la fois le rapport qualitatif entre représentants et représentés (au sens défini au chapitre iv) et le rapport entre les volontés des gouvernés et les décisions des gouvernants. Tout d'abord, au lieu d'être formé par les élites du talent et de la fortune, comme l'avaient voulu les Pères Fondateurs, le personnel représentatif semblait désormais principalement composé de citoyens ordinaires parvenus au sommet des partis à force d'activité militante et de dévouement à la cause d'une organisation particulière. En outre, comme les représentants demeuraient, une fois élus, sous le contrôle des hommes d'appareil et des militants, par l'effet de la discipline interne au parti, le principe originel de l'indépendance des représentants pendant leur mandat paraissait transgressé. Les programmes politiques allaient dans le même sens.

Aussi, à la fin du xix^e siècle, certains analystes ont-ils interprété le rôle nouveau joué par les partis et les programmes comme le signe d'une crise de la représentation². Le modèle du gouvernement représentatif était alors identifié à ce que l'on appelait « parlementarisme » ou « parlementarisme libéral » dont l'Angleterre aurait constitué, jusque vers 1870, l'exemple le plus achevé³. Au début du xx^e siècle, les réflexions sur la « crise du parlementarisme » se sont multipliées⁴. Il est progressivement apparu, cepen-

2. Cf. M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vol., Paris, Calmann-Lévy, 1903, *passim*, et en particulier vol. I, p. 568.

3. Le *Caucus* de Birmingham et la *National Liberal Fédération*, généralement considérés comme les premières organisations politiques de masse, sont fondés autour de 1870.

4. Cf., pour ne citer que deux exemples parmi les plus significatifs et les plus influents, C. Schmitt, *Die geistgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* [1923] (trad. fr., *Parlementarisme et Démocratie*, Paris, Le Seuil, 1988), et G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation* [1929], Walter de Gruyter, Berlin, 1966.

dant, que si les partis de masse avaient en effet entraîné la fin du parlementarisme dans sa forme originelle, le gouvernement représentatif ne s'était pas disloqué pour autant, et surtout que ses principes originels, y compris l'indépendance des représentants, demeuraient en vigueur.

On a alors reconnu que le gouvernement représentatif avait simplement pris une nouvelle forme. Celle-ci n'a pas été conceptualisée par les analystes de manière aussi claire et unanimement reçue que l'avait été auparavant le parlementarisme. Pourtant, la prise de conscience qu'avait émergé un phénomène à la fois relativement stable et doté d'une certaine cohérence interne s'est marquée à ce que l'on a forgé des termes nouveaux pour désigner la nouvelle pratique du gouvernement représentatif. Les analyses anglo-saxonnes ont parlé de « *part y government* », les analyses allemandes de « *Parieidemokratie* ». Chacun de ces deux termes visait à rassembler sous un chef unique les caractères par lesquels la forme du gouvernement représentatif engendrée par les partis de masse différait du parlementarisme.

D'autre part, même si certains esprits déplorèrent tout d'abord le déclin du parlementarisme, la nouvelle modalité du gouvernement représentatif fut finalement saluée comme un progrès : elle apparut en définitive comme une avancée vers la démocratie. Non pas seulement en raison de l'extension du corps électoral, mais aussi en raison de la nouvelle modalité du lien représentatif. Les partis rapprochaient le personnel représentatif de la base; ils permettaient la désignation de candidats proches des militants par leur position sociale, leurs conditions de vie et leurs préoccupations. Ces changements furent interprétés comme un progrès de l'identité et de la similarité démocratiques entre gouvernants et gouvernés⁵. Comme, d'autre part, grâce aux programmes électoraux, les citoyens pouvaient choisir l'orientation générale des mesures qu'ils souhaitaient voir prendre par les gouvernants, et que, de surcroît, les organisations partisans exerçaient un contrôle continu sur les élus, on considéra que

5. Sur la signification des notions d'identité et de similarité démocratiques, voir chap. m et iv.

la « démocratie de partis » accroissait la part de la volonté populaire dans la conduite des affaires publiques⁶. Lorsqu'il fut avéré que les partis de masse n'avaient pas détruit les institutions centrales du gouvernement représentatif, les transformations qui avaient d'abord paru menacer la représentation furent réinterprétées comme un progrès dans la démocratisation du lien représentatif. Le gouvernement représentatif semblait se rapprocher d'une situation où les gouvernants seraient comme les gouvernés et où la volonté du peuple gouvernerait. Cessant de méditer sur l'écart par rapport au moment fondateur, les analyses se tournèrent vers l'avenir. La démocratie n'était peut-être pas à l'origine du gouvernement représentatif, mais elle apparaissait désormais comme son horizon, comme la direction dans laquelle le poussait l'histoire.

Une curieuse symétrie apparaît ainsi entre la situation actuelle et celle de la fin du xix^e et du début du xx^e siècle. Aujourd'hui comme alors, l'idée se répand que la représentation connaît une crise. Ce parallèle suggère l'hypothèse que l'on assiste peut-être moins aujourd'hui à une crise de la représentation qu'à la crise d'une forme particulière du gouvernement représentatif, celle qui s'était établie vers la fin du xix^e siècle dans le sillage des partis de masse. On peut se demander si les différentes évolutions qui affectent aujourd'hui la représentation ne marquent pas en fait l'émergence d'une troisième forme du gouvernement représentatif, aussi compatible avec les principes originels du gouvernement représentatif et dotée d'une aussi grande cohérence interne que le parlementarisme et la démocratie de partis.

Mais il est frappant, surtout, de constater que l'on impute de nos jours la crise de la représentation à la disparition ou à l'affaiblissement des caractères mêmes par lesquels la démocratie de partis semblait avoir rompu avec le parle-

6. À la différence de ce qui s'est passé dans le monde anglo-saxon et dans le monde germanique, les analyses en langue française n'ont pas forgé de terme spécifique pour désigner la pratique du gouvernement représentatif engendrée par les partis de masse, même si elles ont elles aussi reconnu l'originalité du nouveau phénomène. On utilise donc ici le terme de « démocratie de partis » pour suppléer à cette absence.

mentarisme pour se rapprocher de l'autogouvernement du peuple : le rapprochement et les liens d'identification entre représentants et représentés par l'intermédiaire des partis, et le choix des gouvernants sur des programmes politiques précis. On croyait que la modalité du lien représentatif mise en œuvre dans la forme originelle du gouvernement représentatif avait été définitivement dépassée et supplantée. Le rôle des partis de masse et des programmes semblait avoir un rapport essentiel avec l'extension du droit de suffrage, et comme celle-ci ne paraissait pas devoir être remise en cause dans le futur, on pensait que le lien représentatif avait été irréversiblement modifié. Les évolutions qui se dessinent aujourd'hui suggèrent que ce diagnostic était peut-être incorrect. Les changements produits par la démocratie de partis pourraient avoir été moins irrévocables ou moins radicaux qu'on ne le pensait. Il faut analyser de plus près la césure produite par la démocratie de partis et la comparer à celle qui semble se dessiner aujourd'hui. L'histoire du gouvernement représentatif présente peut-être la succession de trois formes scandée par deux coupures.

On examinera ici les transformations du gouvernement représentatif à la lumière des quatre principes qui se dégagent des chapitres précédents : l'élection des gouvernants par les gouvernés à intervalles réguliers, l'indépendance relative des gouvernants, la liberté de l'opinion publique, la prise de décision après l'épreuve de la discussion publique. À aucun moment, ces principes n'ont cessé d'être en vigueur. Il faut donc analyser et comparer les formes successives qu'a prises leur mise en œuvre.

Une précision est cependant nécessaire concernant le quatrième principe (l'épreuve de la discussion publique). Étudier les transformations de la discussion à travers l'histoire du gouvernement représentatif soulève en effet un problème particulier qui ne se pose pas dans le cas des trois premiers principes. Des notions telles que l'élection des gouvernants à intervalles réguliers, la liberté d'action relative des gouvernants ou la libre expression des opinions politiques désignent des phénomènes relativement aisés à définir et à identifier.

La notion de discussion est plus fuyante et les phénomènes qu'elle désigne plus difficiles à cerner. Le problème est encore compliqué par le fait déjà noté que les premiers partisans du gouvernement représentatif élaborent peu cette notion, même s'ils l'utilisent. Leurs réflexions sur la discussion au sein de l'Assemblée représentative ne semblent pourtant pas viser n'importe quel type d'échange verbal. Sieyès ou Burke, par exemple, soulignent certains caractères spécifiques de la discussion : elle permet de s'accorder, elle produit des « lumières » par l'échange des « arguments » et des « raisons ». Mais le problème se déplace alors vers les notions de lumières, d'arguments et de raisons, qui se prêtent évidemment à une multitude d'interprétations. Si donc on veut déterminer avec quelque précision ce que l'on vise en étudiant les transformations et les déplacements de la discussion, on ne peut ici éviter de risquer une définition, tout en ayant conscience des fragilités d'une telle opération.

Par le terme de discussion on entendra donc dans les pages qui suivent une situation de communication dans laquelle l'un au moins des interlocuteurs 1 - cherche à produire un changement dans l'opinion de l'autre (l'opinion étant entendue ici comme disposition à agir); 2 - par le moyen de propositions impersonnelles ou portant sur le futur à long terme.

Le premier caractère désigne la dimension de persuasion que doit comporter la discussion politique pour pouvoir remplir sa fonction essentielle dans le gouvernement représentatif : produire du consentement et en particulier le consentement d'une majorité. Seul un discours persuasif cherchant à modifier l'opinion des autres peut en effet faire émerger le consentement d'une majorité là où n'existe au départ qu'une multiplicité dispersée d'opinions. La discussion se distingue par ce premier caractère des situations de communication où les interlocuteurs échangent simplement des propos sans chercher à se persuader l'un l'autre, comme par exemple lorsque des individus se communiquent des informations ou que, tels les avocats devant le tribunal, ils se répondent appa-

remment l'un à l'autre, mais cherchent en fait à persuader un tiers.

Le second caractère (l'usage de propositions impersonnelles ou portant sur le long terme) correspond à la dimension rationnelle et argumentative de la discussion. La discussion se distingue par là de ce que l'on pourrait appeler marchandage ou négociation dans lesquels les interlocuteurs cherchent à agir sur leurs opinions par des rétributions ou des menaces les affectant dans leurs intérêts personnels immédiats ⁷. Ainsi, on ne parlera pas de discussion mais de marchandage si un interlocuteur cherche à modifier les opinions de l'autre en lui proposant en échange de l'argent, des biens ou des services.

Le contraste entre les notions de marchandage et de discussion permet de donner un contenu précis au caractère rationnel de la discussion, sans recourir à la catégorie en un sens exorbitante de discussion désintéressée ⁸. Pour faire droit à la dimension éminemment rationnelle et argumentative de la discussion à laquelle le gouvernement représentatif accorde une place centrale, on pourrait en effet songer, de prime abord, à réserver l'appellation de discussion aux échanges absolument désintéressés où seule intervient la raison et où les interlocuteurs cherchent à se persuader

7. Malgré certaines similitudes, le concept de marchandage utilisé ici n'est pas identique à celui qui a été élaboré, dans une perspective de choix rationnel, par la théorie du *bargaining*. Cette théorie définit en effet simplement le *bargaining* par l'usage de menaces et de rétributions (*threats and rewards*), sans faire intervenir ni leur caractère personnel, ni leur caractère immédiat. Sur la distinction entre discussion et *bargaining*, voir l'étude de J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, vol. 44, 2 avril 1994.

8. Toute communication sensée et compréhensible fait nécessairement, en un sens, intervenir la raison. Mais lorsque les fondateurs du gouvernement représentatif réfléchissaient sur le type d'échange auquel ce régime devait conférer un rôle crucial, ils avaient manifestement à l'esprit une communication faisant appel à la raison en un sens particulier et éminent. C'est la nature de ce recours spécifique et éminent à la raison qu'il s'agit de préciser et de rendre opératoire pour l'analyse des formes du gouvernement représentatif.

d'adopter une position au seul motif que celle-ci est vraie ou conforme aux normes morales. La discussion désintéressée est sans doute un concept pertinent et fécond d'un point de vue philosophique général, mais elle ne constitue en politique qu'un cas limite ou une situation extrême. Prétendre en faire une catégorie centrale dans l'analyse du gouvernement représentatif relèverait de l'angélisme.

Il est plus opératoire, du point de vue de l'analyse politique, d'utiliser la ligne de partage que fait apparaître la notion de marchandage au sein même des échanges persuasifs faisant intervenir les intérêts des interlocuteurs. Il existe en effet une différence significative entre le marchandage par lequel on promet à l'interlocuteur que s'il adopte une position donnée, on le rétribuera ou on le sanctionnera en échange, et un autre type de discours par lequel on fait aussi appel à l'intérêt de l'interlocuteur, mais en lui montrant, cette fois, que s'il adopte une position, un avantage ou un dommage en résultera pour l'ensemble ou la classe (au sens logique de ces termes) à laquelle il appartient, ou qu'il en résultera pour lui-même un bénéfice ou un dommage dans le futur lointain. C'est le second type de discours que l'on appelle ici discussion.

Le discours du marchandage se compose de propositions personnelles portant nommément sur l'interlocuteur tel qu'il est au moment présent. La discussion au contraire utilise des propositions impersonnelles et générales portant sur des classes d'individus ou des propositions portant sur le long terme⁹. Pour formuler de telles propositions, celui qui

9. Les caractères de généralité et de portée à long terme peuvent évidemment être combinés. Les acteurs politiques cherchent souvent à persuader en mettant en avant les bénéfices que des classes ou des ensembles obtiendront à long terme. Dans la caractérisation de la discussion donnée ici (l'usage de propositions impersonnelles *ou* portant sur le long terme), le « ou » n'est nullement exclusif, il reflète seulement le fait qu'on peut tout à fait utiliser dans la discussion des propositions portant sur des classes, mais non pas sur le long terme. On peut arguer, par exemple, que si telle décision est prise, une classe obtiendra un bénéfice immédiat. Du côté du marchandage, en revanche, les caractères de singularité et d'immédiateté semblent plus rarement séparés. Lorsqu'on promet personnellement à quelqu'un une rétribution s'il prend telle décision politique, la promesse

adresse le discours doit avoir opéré un travail de classification et d'abstraction. Il doit avoir regroupé les individus en fonction de caractères communs qu'il juge pertinents au lieu de les appréhender dans leur singularité concrète. Ou encore, il doit s'être formé une représentation de leur identité durable, par-delà leurs caractéristiques immédiates et changeantes. Symétriquement, celui à qui le discours est adressé doit effectuer un détour mental pour se représenter son gain : il doit s'envisager lui-même, non comme individu concret nommément désigné (ce qui constitue sa perception spontanée et immédiate de lui-même), mais comme membre d'une classe abstraite, ou encore il doit se détacher de son identité du moment présent pour se former une idée de son identité future. Ce type de discours requiert donc que l'un et l'autre interlocuteur recoure à la faculté qui permet de se détacher du singulier et de l'immédiat pour atteindre le général et le durable, c'est-à-dire à la raison.

D'autre part, la proposition qui, dans le marchandage, signifie à l'interlocuteur qu'il obtiendra un gain a un statut linguistique et logique particulier : c'est une promesse, une offre ou une menace. La réalisation de son contenu (le gain ou la perte) est certaine du seul fait que la proposition a été énoncée, ou en tout cas ne dépend que de la volonté de celui qui a formulé cette proposition. Il ne peut pas en aller de même, sauf circonstances exceptionnelles, lorsque les propositions qui annoncent un gain ou une perte pour l'interlocuteur sont des propositions générales et impersonnelles ou portant sur le long terme. Le plus souvent en effet un interlocuteur ne peut pas promettre, au sens strict du terme, une rétribution (ou une sanction) à des classes entières d'individus, car il devrait pour cela disposer lui-même et à lui seul de ressources considérables (économiques par exemple), d'autant plus considérables que la classe qu'il mentionne

porte presque toujours sur le présent immédiat ou le futur proche. Cela tient au fait que les rétributions à l'horizon lointain ne peuvent que très difficilement faire l'objet de promesses au sens strict du terme {cf. *infra*}. Ainsi se justifie la dissymétrie entre la caractérisation du marchandage (usage de propositions personnelles et portant sur le court terme) et celle de la discussion (usage de propositions générales ou de long terme).

dans son argumentation est plus nombreuse. Dans ce cas donc, la proposition annonçant le gain ou la perte revêt, au moins pour partie, le caractère d'une prédiction ou d'une prévision dont la réalisation ne dépend pas exclusivement de la volonté de celui qui l'énonce, mais aussi de facteurs objectifs et extérieurs échappant à son contrôle, tels que la coopération d'une multitude d'autres agents ou, de façon plus générale, des lois et des forces qui s'imposent à tout acteur social, gouvernement compris. Le même raisonnement s'applique aux propositions annonçant un gain à long terme pour l'interlocuteur : plus lointain est le terme sur lequel elles portent, plus elles constituent des prévisions et non pas des promesses, car le passage du temps accroît la probabilité qu'interviennent des événements échappant à la volonté de celui qui les a formulées. Le caractère de prévision est évidemment encore plus fort si les propositions portent à la fois sur des classes et sur le long terme.

Mais pour tenir un discours comportant nécessairement une part de prévision et ne pas trop s'exposer à être démenti par les faits, un individu a intérêt à analyser et à tenter de comprendre le réel et ses lois. Il est incité à connaître, car il ne peut simplement vouloir. En ce sens aussi, donc, le discours qui fait usage de propositions générales ou portant sur le long terme implique chez celui qui le tient un recours à la raison, entendue cette fois comme faculté de connaissance, par opposition à la volonté. La dimension de prévision inhérente à tout discours annonçant un gain général ou de long terme entraîne aussi le caractère développé et insistant de ce type de discours : on y argumente, c'est-à-dire on multiplie les propositions visant à montrer que le gain se réalisera, car on ne peut pas simplement, par une proposition unique, *offrir* ce gain. Lorsqu'on offre un bien à quelqu'un en échange de quelque chose, ou bien l'autre accepte la proposition et le discours s'arrête parce que le marché est conclu, ou bien l'autre refuse, et il faut faire une autre proposition offrant un prix plus élevé et engager ainsi un autre discours. Mais on ne multiplie pas les arguments dans un discours insistant sur le même objet pour entraîner l'adhésion de

l'autre à une proposition donnée. Dans le marchandage, on parle pour s'accorder sur un prix, on n'argumente pas. Il faut noter que l'offre personnelle d'argent, de biens ou de services en échange d'actions ou de décisions politiques constitue une réalité dont l'existence est parfaitement attestée sous des formes multiples. Les phénomènes bien connus de corruption ou de clientélisme ne désignent pas autre chose. Le concept de marchandage introduit ici n'est donc pas une construction intellectuelle destinée à fournir un contrepoint à la discussion, il renvoie à des phénomènes non seulement réels mais fréquents.

La définition de la discussion comme communication visant à produire un changement d'opinion au moyen de propositions impersonnelles ou portant sur le long terme n'a qu'une valeur d'idéal type. Il peut parfois s'avérer délicat de déterminer avec exactitude si une situation concrète donnée tombe d'un côté ou de l'autre des frontières tracées par cette définition. Ainsi, par exemple, certaines informations sont parfois données dans l'intention de modifier l'opinion de l'interlocuteur, et il sera alors difficile de savoir si la situation relève de la communication persuasive ou pas. De même, il peut parfois être malaisé de déterminer si une proposition est impersonnelle ou non. De quel côté de la frontière entre marchandage et discussion rangera-t-on la situation où l'on cherche à persuader quelqu'un en proposant une rétribution pour ses parents ou ses amis? L'application de la distinction entre le court et le long terme peut aussi soulever parfois des problèmes analogues. Le concept de discussion conserve cependant une utilité analytique, il permet d'ordonner les situations concrètes selon qu'elles s'en approchent plus ou moins.

D'autre part, la définition énoncée ici ne prétend pas saisir la véritable essence de la discussion. On n'affirme pas qu'il faille en général réserver le nom de discussion à un échange où des interlocuteurs cherchent à se persuader par des propositions impersonnelles ou portant sur le long terme. On décide simplement d'appeler un tel phénomène discussion. La définition a un caractère pour partie conventionnel : on

pourrait en particulier faire passer ailleurs les frontières qui délimitent la discussion. Mais le caractère conventionnel n'est pas un obstacle compte tenu de l'objectif visé : c'est ce phénomène-là dont on étudiera les transformations et les déplacements, qu'il soit ou non justifié, ultimement, de lui réserver le nom de discussion.

Trois idéaux types du gouvernement représentatif seront ici construits et comparés : le parlementarisme, la démocratie de partis et un troisième type qui sera nommé, pour des raisons que son analyse fera apparaître, la démocratie du public¹⁰. Ces idéaux types sont délibérément schématiques, ils ne visent pas à décrire exhaustivement chacune des formes du gouvernement représentatif, mais à permettre la comparaison entre les formes que revêtent les quatre principes centraux de la représentation dans chacun des cas. L'ensemble des trois idéaux types n'épuise pas toutes les possibilités de la représentation, ni même toutes les formes qu'elle a effectivement prises. Ces différentes formes ne seront examinées que sous l'angle du lien représentatif qu'elles mettent en œuvre, la délimitation du corps représenté sera délibérément laissée de côté. En outre, dans la plupart des situations concrètes, les différentes formes de la représentation distinguées ici coexistent et se mêlent, mais selon les lieux et les temps, l'une ou l'autre joue un rôle plus important.

1. LE PARLEMENTARISME

L'ÉLECTION DES GOUVERNANTS

L'élection a été inventée comme le moyen de porter au gouvernement des individus jouissant de la confiance de leurs concitoyens. Mais, pendant une longue période, l'origine de cette confiance a présenté des caractères particuliers. Les candidats étaient des individus qui, par leur réseau de relations locales, leur notoriété, voire la déférence dont ils

10. Voir plus loin le tableau récapitulatif, p. 303.

étaient l'objet, suscitaient la confiance de ceux qui vivaient à proximité d'eux ou partageaient leurs intérêts.

Dans le parlementarisme, la relation de confiance a un caractère essentiellement personnel : c'est par sa personnalité que le candidat suscite la confiance, non pas par ses liens avec d'autres représentants ou avec des organisations politiques. Le représentant entretient des rapports directs avec ses électeurs : il est élu par des gens qu'il côtoie habituellement. L'élection, enfin, apparaît comme le reflet et l'expression, dans l'ordre politique, de facteurs sociaux non directement politiques. La confiance tient au fait que le représentant est perçu comme appartenant à la même communauté sociale que ses électeurs, que cette communauté soit définie en termes purement géographiques (la circonscription, la ville, le comté) ou en termes « d'intérêts » plus généraux (les « grands intérêts du royaume » tels que les pensait Burke, « l'intérêt agricole », « l'intérêt commerçant », etc.). Les relations de proximité locale ou l'appartenance au même « intérêt » sont des réalités spontanément produites par le jeu de la vie sociale, non des liens explicitement noués à des fins politiques. En même temps, le représentant est quelqu'un qui a acquis, par son caractère, sa fortune ou son activité une certaine éminence au sein de cette communauté. L'élection sélectionne un type particulier d'élites : des *notables*. Le gouvernement représentatif est, à ses origines, le règne du notable.

LA MARGE D'INDÉPENDANCE DES GOUVERNANTS

Chaque député, pris individuellement, est libre de ses votes au parlement, il est censé voter selon sa conscience et son jugement personnels. Son rôle n'est pas de transmettre une volonté politique déjà formée en dehors de l'enceinte du parlement. Il n'est pas le porte-parole de ses électeurs, mais leur homme de confiance, leur *trustée*. Telle est la conception du représentant que formule Burke dans son célèbre « Discours aux électeurs de Bristol » et, sur ce point précis, son discours reflète la conception la plus géné-

ralement admise à l'époque ¹¹. Cette conception prévaut encore pendant toute la première moitié du xix^e siècle. La période qui va du premier *Reform Bill* (1832) au second (1867) a même été appelée « l'âge d'or du *private M.P.* », c'est-à-dire du député qui vote en fonction de ses seules convictions personnelles et non en fonction d'engagements souscrits en dehors du parlement ¹². Aussi peut-on considérer que la Chambre des Communes constitue, entre la fin des guerres napoléoniennes et le second *Reform Bill*, l'archétype du parlementarisme. L'indépendance politique de chaque député pris individuellement est facilitée par le fait qu'il doit pour l'essentiel son élection à des facteurs non politiques, sa notoriété locale ou la déférence dont il est l'objet.

LA LIBERTÉ DE L'OPINION PUBLIQUE

La première moitié du xix^e siècle est marquée, en Angleterre, par la multiplication des mouvements d'opinion (mouvement en faveur des droits des catholiques, mouvement pour la réforme du parlement, mouvement « *Anti-Corn Law* », chartisme, etc.). De multiples associations organisent des manifestations, des pétitions, des campagnes de presse (*YAnti-Corn Law League* subventionne même la fondation d'un journal, *The Economist*) ¹³. Le caractère spécifique de la situation tient à ce qu'entre le clivage partisan qui structure les élections (la concurrence entre Whigs et Tories) et les lignes de partage que fait apparaître ce que l'on a appelé plus haut l'expression de l'opinion publique (la pression des associations, les manifestations, les pétitions, la presse), il n'y

11. Cf. Burke « Speech to the electors of Bristol » [1774], in *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, op. cit., pp. 114-116. Sur le fait que les formules de Burke reflétaient la conception généralement admise du rôle du représentant, voir J. R. Pôle, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, University of California Press, Berkeley, 1966, p. 441, mais aussi pp. 412, 419, 432. Blackstone soutient un point de vue analogue dans ses *Commentaries on the Laws of England*, Oxford, 1765.

12. Cf. S. Béer, *British Modern Politics, Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age* [1965], Faber & Faber, 1982, pp. 37-40.

13. Cf. S. Béer, *British Modern Politics*, op. cit., pp. 43-48.

a pas de recouvrement ou de coïncidence. La désignation des gouvernants et l'expression de l'opinion publique ne diffèrent pas seulement par leur forme (le fait que la première seule a valeur juridiquement contraignante), elles diffèrent aussi par leur contenu ou leur objet. Ces problèmes politiques précis que sont la liberté de religion, la réforme du parlement, le libre-échange ne sont pas soulevés par les campagnes électorales et réglés par le résultat des élections, ils sont portés sur le devant de la scène par des organisations *ad hoc* et tranchés à la suite de pressions exercées de l'extérieur sur le parlement. Des divergences opposent les représentants entre eux, mais les clivages qui partagent le parlement ne coïncident pas avec ceux qui divisent le pays sur ces problèmes précis.

La différence d'objet ou de contenu qui sépare l'élection des représentants et l'expression de l'opinion publique tient certes au caractère restreint du droit de suffrage, mais aussi aux principes mêmes du parlementarisme. Si en effet l'élection est avant tout le choix d'un individu suscitant la confiance par ses qualités personnelles et ses relations sociales non politiques, les opinions politiques des gouvernés sur des objets autres que la personnalité des gouvernants ne peuvent s'exprimer que par un autre canal. Les gouvernés n'ont, certes, pas nécessairement de telles opinions, le phénomène est sans doute même exceptionnel et lié à des situations de crise, sa possibilité n'en est pas moins inscrite dans le principe de la liberté de l'opinion publique et les pratiques dans lesquelles il se traduit (la publicité des décisions publiques, la liberté de la presse et la liberté de manifester des opinions collectives).

La liberté de l'opinion publique vis-à-vis des gouvernants signifie donc, dans ce type de gouvernement représentatif, qu'un écart peut se manifester entre l'opinion publique d'un côté et le parlement tout entier de l'autre. On pourrait dire, pour employer une image spatiale, que la possibilité est ici ouverte d'un écart horizontal entre la volonté supérieure, celle du parlement tout entier, et la volonté inférieure, celle qui s'exprime dans la rue et dans la presse. La structure fondamentale de cette configuration apparaît sous sa forme la

plus frappante lorsque la foule fait entendre, jusqu'aux portes du parlement, une voix qui n'est celle d'aucun représentant. Les analystes les plus clairvoyants ont noté que la possibilité de cette confrontation entre le parlement et la voix du peuple dans la rue était essentielle au parlementarisme. Prenant pour modèle le fonctionnement du parlement anglais avant la formation des partis de masse, Ostro-gorski écrivait par exemple: «[...] l'opinion est censée, en dehors des élections où elle tient ses assises solennelles, fournir aux M.P. [*Members of Parliament*] et aux chefs parlementaires une source continue d'inspiration et exercer en même temps sur eux un pouvoir continu de contrôle. En se manifestant indépendamment de toute voie constitutionnelle, cette double puissance s'impose et force la main [...]. Mais pour que ce pouvoir de l'opinion, de nature éminemment subtile et d'essence très indécise, puisse se faire sentir, il faut à l'opinion liberté entière de se produire, sous ses formes variées et irrégulières, et d'arriver directement jusqu'à la porte du Parlement¹⁴. » Mais lorsque la foule est physiquement présente dans la rue et fait face au parlement, le risque du désordre et de la violence s'élève. Cette forme du gouvernement représentatif se caractérise par le fait que la liberté de l'opinion publique y paraît inséparable d'un certain risque pour l'ordre public.

L'ÉPREUVE DE LA DISCUSSION

Les représentants n'étant pas liés par des volontés précises de leurs électeurs, le parlement peut être une instance de délibération au sens plein du terme, c'est-à-dire un lieu où les individus *forment* leur volonté par la discussion et l'échange des arguments. Une discussion n'a de sens et de justification que si les acteurs peuvent changer d'avis entre le moment où ils s'y engagent et le terme de l'échange. Là où ce changement n'est pas possible, il est simplement indifférent qu'une discussion ait lieu ou pas, et si des interlocuteurs échangent

14. M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., t. I, p. 573. C'est moi qui souligne.

malgré tout des propos, on peut être sûr qu'il ne s'agit pas d'une discussion délibérative. La possibilité du changement d'avis est une condition nécessaire de la discussion délibérative (même si elle n'en est pas la condition suffisante). C'est précisément en vue de permettre une véritable discussion délibérative au sein du Parlement que, dans le parlementarisme, les députés ne sont pas liés par les volontés préalables de leurs électeurs. Pendant la première moitié du xix^e siècle, en Angleterre, la croyance dominante est que le député doit voter en fonction de ses seules convictions personnelles telles qu'elles se forment par la discussion parlementaire et non en fonction de décisions prises en dehors du parlement ou avant la discussion. Même si, en pratique, les choses ne se passent pas toujours ainsi, tel est du moins le principe que professent la plupart des candidats et des députés. La liberté du représentant se traduit en tout cas par un phénomène empiriquement attesté : l'absence d'une discipline de vote stricte au sein du parlement, les clivages et les regroupements sont mobiles ¹⁵.

2. LA DÉMOCRATIE DE PARTIS

L'ELECTION DES GOUVERNANTS

L'étendue du corps électoral consécutive à l'élargissement du droit de suffrage interdit une relation personnelle entre l'élu et tous ses électeurs. Les électeurs votent, non pas pour un individu qu'ils connaissent personnellement, mais pour quelqu'un qui porte les couleurs d'un parti. Les partis politiques de masse se sont d'ailleurs formés dans la foulée de l'extension du suffrage pour orienter et encadrer les votes d'un très grand nombre d'électeurs grâce à leur organisation et à leur réseau militant.

Lorsque les partis de masse furent formés, on crut que, par leur intermédiaire, le « peuple » faisait son entrée au par-

15. Ce trait du parlementarisme classique subsiste aujourd'hui encore au sein du Congrès américain.

lement. Le rôle croissant de ces partis annonçait, semblait-il, non seulement « la fin des notables », mais la disparition de l'élitisme qui avait marqué le parlementarisme. Dans les pays où les partis de masse reflétaient des clivages de classe, on s'attendait que la classe ouvrière soit désormais représentée par ses propres membres, des travailleurs comme les autres. L'étude du parti social-démocrate allemands conduite par Robert Michels donna cependant bientôt un démenti à ces prévisions ou à ces espérances ¹⁶.

Michels montrait, et dénonçait avec force, la distance séparant les dirigeants et la base dans le plus prestigieux et le plus puissant des partis de masse et de classe. Il démontrait que, même si les dirigeants avaient une origine ouvrière, ils menaient en fait une vie de petits-bourgeois et non de prolétaires. Michels n'établissait pas seulement que les leaders devenaient différents une fois qu'ils avaient atteint leur position de pouvoir, il soulignait aussi qu'ils étaient initialement différents de leurs compagnons. Le parti, affirmait Michels, fournit aux « membres les plus intelligents [de la classe ouvrière] » un « levier pour leur ascension sociale » ; il assure la promotion de « certains de ses [du prolétariat] éléments les plus capables et les plus avisés ». A l'aube de l'ère capitaliste, ces ouvriers « plus intelligents et plus ambitieux que les autres » seraient devenus de petits entrepreneurs, maintenant ils deviennent des bureaucrates du parti ¹⁷. Le parti est ainsi dominé par une élite « déprolétarisée », profondément différente de la classe ouvrière. Cette élite, cependant, accède au pouvoir sur la base de talents et de compétences particuliers : le militantisme et le talent organisationnel.

L'analyse de Michels est remarquable à un double titre. La virulence avec laquelle Michels dénonce comme non démocratique, « aristocratique » ou « oligarchique » la différence de statut et de conditions de vie entre la base du

16. Robert Michels, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties* [1911], trad. S. Jankélévitch, Paris, Flammarion, 1914; voir en particulier la quatrième partie, « Analyse sociale des chefs ».

17. Robert Michels, *Les Partis politiques*, op. cit., pp. 199-200.

18. Robert Michels, *Les Partis politiques*, op. cit., pp. 194-195.

parti et ses chefs atteste, plus d'un siècle après le débat entre Fédéralistes et Anti-Fédéralistes américains, la puissance attractive de l'idéal de similarité et de proximité entre dirigeants et dirigés. Au début du xx^e siècle encore, la démocratie était ainsi identifiée à une forme de pouvoir où les gouvernants devraient être comme les gouvernés par leur mode de vie et leurs caractères, même si les nécessités de l'action collective contraignent à différencier les fonctions. L'attachement de Michels à l'idéal de similarité n'était d'ailleurs pas un cas isolé. La puissance attractive de cet idéal apparaît aussi dans un manifeste, publié en France quelques décennies plus tôt par des acteurs politiques et qui joua un rôle capital dans l'histoire française : le « Manifeste des Soixante ». Ce manifeste, publié en 1864 par un groupe d'ouvriers parisiens, développait une critique de la conception de la représentation qui régnait alors parmi les républicains d'opposition. Les Soixante condamnaient l'absence de candidatures ouvrières. Les républicains avaient assuré les travailleurs de leur sympathie et promis de protéger leurs intérêts, mais les Soixante répliquèrent qu'ils voulaient être directement représentés au parlement « par des travailleurs comme eux ».

D'autre part, pour revenir à Michels, son étude démontre que, lorsque le gouvernement représentatif est dominé par des partis de masse, son caractère élitiste ne disparaît pas. C'est seulement un type nouveau d'élite qui est sélectionné. Les traits distinctifs qui séparent les représentants de leurs électeurs ne sont plus la notoriété locale et le statut social, mais le militantisme et les talents d'organisateur. Les électeurs, sans doute, ne sélectionnent pas eux-mêmes directement ces traits distinctifs, ceux-ci sont sélectionnés par l'appareil du parti; mais en votant pour les candidats désignés

19. P. Rosanvallon, *La Question syndicale*, Paris Calmann-Lévy, 1988, p. 204. Proudhon publia un long commentaire du manifeste dans un livre, *De la capacité politique des classes ouvrières* (Paris, Marcel Rivière, 1942). Le texte du manifeste figure en appendice au livre de Proudhon dans l'édition citée. Selon P. Rosanvallon, ce manifeste « dont le retentissement fut énorme a marqué un tournant dans la culture politique et sociale française » (*La Question syndicale, ibid.*).

par le parti les électeurs ratifient ce choix et y consentent. La démocratie de partis est le règne du *militant* et de *l'homme d'appareil*.

Dans la démocratie de partis, les électeurs votent avant tout pour un parti, non pour une personnalité. Cela se traduit par ce phénomène majeur qu'est la stabilité des comportements électoraux : les électeurs votent pendant de longues périodes pour le même parti, alors même que ce parti présente au cours du temps des candidats différents à leurs suffrages. Non seulement les individus tendent à voter toujours pour le même parti, mais l'orientation du vote se transmet de génération en génération au travers de la socialisation familiale ou locale : les enfants votent comme leurs parents, les habitants d'un lieu votent comme on y a toujours voté. André Siegfried, l'un des premiers à avoir mis en évidence la stabilité des comportements électoraux, parlait de « climats d'opinion » propres à certains lieux. La stabilité des comportements électoraux constitue une des découvertes essentielles de la science politique à la fin du xix^e et au début du xx^e siècle. Cette découverte sera confirmée par toutes les études électorales menées dans les pays démocratiques jusque dans les années 60 et 70²⁰. En fait elle remet en cause une des bases du parlementarisme classique : l'élection n'est plus d'abord le choix d'une *personne* de confiance.

La stabilité des comportements électoraux résulte dans une large mesure de ce que l'orientation du vote est déterminée par la position sociale et économique des individus ou celle de leurs parents. Le partage de voix qui se réalise lors de l'élection exprime dans l'ordre politique *la division de la société en classes*. Quoique la détermination sociale du vote se vérifie pour tous les pays démocratiques dans la première moitié du xx^e siècle, elle apparaît de façon particulièrement nette dans les pays où l'un des grands partis s'est formé et

20. Cf., par exemple, pour ne citer que quelques ouvrages parmi les plus significatifs et les plus influents : A. Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, Paris, Armand Colin, 1913; B. Berelson, P. Lazarsfeld, W. Mac-Phee, *Voting*, The University of Chicago Press, Chicago, 1954; A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, D. E. Stokes, *The American Voter*, J. Wiley & Sons, New York, 1964.

explicitement conçu comme l'expression politique spécifique de la classe ouvrière. On considère d'ailleurs, de façon générale, que les partis socialistes ou sociaux-démocrates constituent l'archétype du parti de masse contemporain qui organise le fonctionnement des démocraties représentatives depuis la fin du xix^e siècle²¹. C'est donc dans les pays de social-démocratie et dans les partis socialistes ou sociaux-démocrates que l'on peut trouver, sous sa forme la plus pure, le type de représentation auquel donnent lieu des fidélités partisans stables reflétant une situation de classe²².

Pendant des décennies, en Allemagne, en Angleterre, en Autriche ou en Suède, le vote a été le moyen d'exprimer une identité de classe. Pour la plupart des électeurs socialistes ou sociaux-démocrates, le vote ne résultait pas d'un choix, c'était la marque d'une appartenance et d'une identité²³. Les électeurs faisaient confiance aux candidats présentés par « le Parti » parce qu'ils les percevaient comme membres de la communauté dans laquelle ils se reconnaissaient. La société apparaissait divisée par un clivage économique et culturel primordial qui la partageait en un tout petit nombre de camps, le plus souvent deux, le camp conservateur, en général unifié par la culture chrétienne et les valeurs de la société traditionnelle, et le camp socialiste défini par la position socio-économique de ses membres²⁴. Chaque individu se rattachait par tous ses intérêts et toutes ses croyances au même

21. En particulier depuis l'ouvrage de Michels sur le parti social-démocrate allemand.

22. Les partis communistes de certains pays démocratiques, la France ou l'Italie par exemple, participent, en un sens, du même modèle. Mais leur insertion dans le fonctionnement de la démocratie représentative étant plus problématique et complexe, la forme de représentation induite apparaît de façon moins nette dans leur cas.

23. Les remarquables analyses d'A. Pizzorno sur le vote comme expression d'une identité sont, à mon sens, essentiellement valables pour la démocratie de partis. Cf. A. Pizzorno, « Sur la rationalité du choix démocratique », in J. Leca et P. Birnbaum, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1989.

24. On utilisait d'ailleurs, en Autriche, le terme même de « mentalité de camp » (*Lagermentalität*) pour décrire l'état d'esprit qui prévalait entre les deux guerres.

camp qui devenait ainsi pour lui une véritable communauté de vie. Un lien d'identification puissant unissait la base au sommet à l'intérieur de chaque camp.

Dans une telle situation, la représentation devient avant tout le reflet de la structure sociale. L'élément de réflexion de la diversité inhérent à l'idée de représentation passe désormais au premier plan. En outre, ce qui s'exprime ici par l'élection, c'est un clivage entre des forces sociales en *conflit* l'une avec l'autre. Comme dans le parlementarisme, l'élection est ici le produit d'une réalité sociale préexistante à la politique. Mais, alors que les communautés locales ou les communautés d'intérêt qui s'exprimaient dans le parlementarisme n'étaient pas nécessairement en conflit les unes avec les autres, la dimension conflictuelle revêt ici une importance essentielle. Si les inventeurs de la représentation avaient considéré la pluralité comme un de ses caractères nécessaires, ils n'avaient cependant jamais imaginé qu'elle pût devenir le reflet d'un conflit social central et durable. Cette transformation de la représentation est en fait le produit de l'industrialisation et du conflit de classe qu'elle a engendré.

Dans cette nouvelle forme de la représentation, c'est le sentiment d'appartenance à une communauté qui explique le vote en faveur d'un parti, beaucoup plus que l'adhésion aux propositions précises contenues dans son programme. Les partis de masse qui se forment à la fin du xix^e siècle présentent certes des programmes détaillés lors des campagnes électorales. Ils se différencient par là des partis politiques qui existaient auparavant. Mais la grande masse des électeurs ne connaît guère le détail des mesures proposées. Même lorsque les citoyens connaissent l'existence de ces programmes, ils n'en retiennent que quelques formules assez vagues et des mots d'ordre qui captent l'attention. Quoique pour des raisons différentes, les électeurs des partis de masse ne connaissent pas beaucoup plus le détail de la politique proposée par le parti pour lequel ils votent que les électeurs ne connaissaient les projets politiques précis de leurs hommes de confiance dans le parlementarisme. La connaissance de la politique qui va être menée progresse sans doute

par rapport au parlementarisme, elle est en tout cas rendue possible par les programmes. La confiance des électeurs n'est cependant pas principalement accordée à cause des mesures proposées, mais du fait d'un sentiment d'appartenance et d'identification. Les programmes ont un autre effet et un autre objet : ils mobilisent l'enthousiasme et l'énergie des militants et des hommes d'appareil qui, eux, les connaissent de façon plus précise. En réalité, dans la démocratie de partis comme dans le parlementarisme, l'élection demeure une manifestation de *confiance*, et non le choix de mesures politiques détaillées. C'est l'objet de la confiance qui change : elle ne s'adresse plus à une personnalité, mais à une organisation, le parti.

LA MARGE D'INDÉPENDANCE DES GOUVERNANTS

Le député n'est plus un homme libre de ses décisions au parlement, il est lié par le parti qui l'a fait élire. « Le député social-démocrate, comme tel, écrit par exemple Kautsky, l'un des plus éminents leaders du parti social-démocrate allemand, n'est pas un homme libre - si durement que cela puisse sonner -, mais le simple mandaté de son parti²⁵. » Le représentant ouvrier siégeant au parlement apparaît comme le porte-parole de son parti. Cette conception se traduit dans des pratiques effectives qui se retrouvent dans tous les pays ; de social-démocratie, quoique sous des formes et à des degrés divers : stricte discipline de vote au sein du parlement, prééminence de la direction du parti sur les députés. Kelsen, dont les écrits politiques formulent de la façon la plus achevée les principes de la démocratie de partis, propose différentes mesures visant à assurer un contrôle efficace des partis sur leurs députés (« l'immunité » des députés doit être restreinte, ceux-ci doivent perdre leur mandat s'ils

25. K. Kautsky, *Parlementarisme et socialisme*, trad. fr., Paris, Librairie G. Jacques, 1900, p. 157. Concernant la critique marxiste de la représentation et son acceptation, sous une forme infléchie, par les dirigeants des partis sociaux-démocrates, qu'on me permette de renvoyer à A. Ber-gounioux et B. Manin, *La Social-Démocratie ou le compromis*, P.U.F., 1979, chap. i et ii.

quittent leur parti, les partis doivent pouvoir révoquer leurs députés)²⁶.

Le parlement devient dès lors avant tout le lieu où se reflète et s'enregistre un rapport de forces entre différents intérêts sociaux. Il est d'ailleurs remarquable qu'à l'exception de l'Angleterre, les pays où la social-démocratie est puissante (l'Allemagne, l'Autriche, la Suède) pratiquent en général le scrutin proportionnel, c'est-à-dire le scrutin qui a pour effet de refléter précisément l'état du rapport des forces au sein de l'électorat. Kelsen estime que le scrutin proportionnel est nécessaire « afin que la véritable situation des intérêts se reflète » dans la composition du Parlement²⁷. Toutefois, ; dans une société où l'instance politique centrale reflète, sans atténuation ni distorsion, le rapport de forces entre des intérêts opposés mais profondément unifiés chacun de leur côté, : un risque majeur menace : l'affrontement violent²⁸. Comme les individus se rattachent au même camp par tous leurs intérêts et toutes leurs croyances, si le camp majoritaire impose sa volonté, ceux qui appartiennent à l'autre camp subissent une défaite totale qui les atteint dans tous les secteurs de leur vie, et ils peuvent préférer l'épreuve des armes. Le

26. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929), trad. fr. *La Démocratie*, Paris, Sirey, 1932, p. 54. Pour Kelsen, « c'est l'illusion ou hypocrisie que de soutenir que la démocratie est possible sans partis politiques », « la démocratie est nécessairement et inévitablement une démocratie de partis » (*La Démocratie, op. cit.*, pp. 20-21). Il faut rappeler que Kelsen était proche du parti socialiste autrichien. Il a pris une part importante à la rédaction de la constitution de la Première République, en particulier pour ce qui concernait l'institution de la cour constitutionnelle. Il a enfin été nommé membre à vie de cette cour, mais a dû quitter l'Autriche à la suite de campagnes antisémites. Kelsen a exercé une grande influence sur les leaders sociaux-démocrates allemands et autrichiens. Kautsky, par exemple, se réfère souvent à lui dans ses écrits.

27. H. Kelsen, *La Démocratie, op. cit.*, p. 71.

28. On notera que pour Kelsen la polarisation en deux « camps » est une condition nécessaire au fonctionnement de la démocratie. L'opposition centrale dissout les oppositions internes à chaque camp, elle est donc un facteur d'intégration (*La Démocratie, op. cit.*, p. 66). Kelsen voit toutefois dans la polarisation un caractère propre de la sphère politique. Elle est pour lui le résultat du principe majoritaire.

risque est d'autant plus grand que les comportements électoraux étant, comme on l'a vu, très stables, la minorité n'a que peu d'espoir de voir se renverser la situation. La démocratie de partis maximise, en un sens, le risque de l'affrontement ouvert et de l'effondrement, mais l'élévation même des enjeux accroît aussi, pour les acteurs, l'incitation à éviter cette issue. Comme, de surcroît, le rapport des forces sociales se lit directement dans le résultat des élections, chaque protagoniste ne peut nourrir aucune illusion sur la puissance de son adversaire. Or les acteurs sont d'autant plus enclins à se lancer dans des actions risquées qu'ils ignorent les résistances auxquelles ils auront à faire face et ils ont en général tendance à sous-estimer ces résistances. La démocratie de partis met les forces face à face et met chacune d'elles face au risque majeur.

Pour éviter le risque, le camp majoritaire n'a qu'une solution : passer un compromis avec la minorité, c'est-à-dire renoncer à lui imposer sans réserve sa volonté. La démocratie de partis n'est une forme de gouvernement viable que si les intérêts en présence acceptent délibérément le principe du compromis politique frontal, puisque rien ne vient tempérer leur opposition dans la sphère sociale. Kelsen fait d'ailleurs du concept de compromis la clef de voûte de sa théorie de la démocratie, quoiqu'il n'explique pas clairement pourquoi les protagonistes sont incités à passer des compromis²⁹. Historiquement, les partis sociaux-démocrates sont parvenus au pouvoir et ont réussi à y demeurer durablement à partir du moment où ils ont accepté le principe du compromis. Ils ont d'ailleurs, en général, marqué de façon symbolique cette acceptation en choisissant une stratégie de coalition pour accéder une première fois au gouvernement. En formant une coalition, un parti se met délibérément en situation de ne pas pouvoir réaliser tous ses projets, il accepte d'emblée de faire droit à une volonté autre que la

29. Cf. H. Kelsen, *La Démocratie*, op. cit., en particulier p. 27 et pp. 65-73. On a souvent l'impression, chez Kelsen, que le compromis tient à la bonne volonté des acteurs.

sienne³⁰. Le scrutin proportionnel appelle d'autre part la stratégie de coalition parce qu'il produit rarement une majorité absolue au parlement.

Mais si la démocratie de partis repose ainsi sur le principe du compromis, elle implique que les partis demeurent libres, une fois les élections passées, de ne pas mettre en œuvre la totalité de leur projet initial. Pour pouvoir passer des compromis ou former des coalitions, les partis doivent conserver une marge de manœuvre une fois les élections passées. Cette liberté d'action est rendue possible par le fait qu'en votant pour un parti, les électeurs s'en remettent à lui et lui font confiance. Les partis sont certes partiellement liés par le programme qu'ils ont présenté. Ce programme a été rendu public, il a pris la valeur d'un engagement, les militants se sont d'autre part mobilisés autour de lui. Le parti est donc conduit à agir, après les élections, sur la base de son programme et dans la direction qu'il a tracée. Mais pour tenir compte du rapport de forces, pour faire leur part à la volonté, également annoncée par avance, des alliés ou des adversaires, les dirigeants du parti doivent demeurer seuls juges du *degré* auquel le programme sera réalisé : ils doivent pouvoir ne pas mettre en œuvre *toutes* les mesures prévues par le programme.

On voit alors pourquoi, malgré l'importance que revêtent ici les programmes, la démocratie de partis ne supprime pas dans les faits (pour ne pas parler de la loi), la marge d'indépendance des gouvernants vis-à-vis des gouvernés inhérente au régime représentatif³¹. Elle n'est pas, en ce sens, une forme médiatisée de l'autogouvernement du peuple. Dans le parlementarisme originel, c'est le député individuel qui est

30. Sur la social-démocratie, le principe du compromis délibéré et la stratégie de coalition, je me permets de renvoyer à B. Manin, « Démocratie, pluralisme, libéralisme », in A. Bergounioux et B. Manin, *Le Régime social-démocrate*, Paris, P.U.F., 1989, pp. 23-55.

31. Kelsen ne mentionne nulle part que le principe du compromis implique une indépendance des partis vis-à-vis de leurs électeurs. Cela tient à ce que son concept de compromis n'est pas assez précis. Il ne voit pas, en particulier, que le compromis implique un écart entre la volonté originellement formulée et l'action finalement entreprise.

libre de son jugement et de ses décisions. Cette liberté du représentant en tant qu'individu est certes supprimée, mais la marge d'indépendance des gouvernants se déplace, pour ainsi dire, à l'intérieur du système représentatif, elle est ici l'apanage du groupe formé par les députés et les leaders du parti. Elle prend, en outre, une forme différente : elle ne signifie plus pour les gouvernants la liberté pure et simple d'agir en fonction de leur jugement, mais la liberté d'aller plus ou moins loin dans la réalisation d'un projet fixé par avance, de choisir, au sein de ce projet, ce qui peut et doit être accompli.

Cette marge de manœuvre à l'intérieur de limites préalablement fixées se retrouve aussi dans les rapports entre les décisions votées par les militants du parti et l'action menée par les élus. Il est remarquable, par exemple, que pour régler les relations entre le Congrès annuel du parti et le groupe parlementaire, le parti travailliste ait voté en 1907 la motion suivante : « Les résolutions donnant des instructions aux parlementaires du parti concernant leur action à la Chambre des Communes seront considérées comme les opinions du Congrès, à la condition que le moment et la manière de donner effet à ces instructions soit laissés au choix du groupe parlementaire, en liaison avec l'exécutif national. » Cette résolution revenait, selon les termes de K. Hardie (un des leaders du parti), à laisser aux parlementaires et à la direction du parti le pouvoir de décider « quelles questions devaient avoir la *priorité*³² ». Compte tenu du temps limité qui est celui de l'action politique, ceux qui conservent le pouvoir de fixer les priorités ont une marge d'indépendance non négligeable, dussent-ils agir dans un cadre qu'ils ne déterminent pas eux-mêmes.

LA LIBERTÉ DE L'OPINION PUBLIQUE

Les partis organisent à la fois la compétition électorale et l'expression de l'opinion publique (manifestations, pétitions,

32. Ces deux citations sont données par S. Béer, in *British Modern Politics*, op. cit., p. 118. C'est moi qui souligne.

journaux). Les partis exprimant les principaux intérêts sociaux en conflit, il n'y a plus d'expression de l'opinion qui ne soit de quelque façon liée au clivage partisan. Les associations, les organes de presse sont proches de l'un ou l'autre parti. L'existence d'une presse partisane revêt une importance toute particulière : les mieux informés des citoyens, ceux qui diffusent leurs opinions autour d'eux, s'informent en lisant la presse du parti dans lequel ils se reconnaissent. Leur source d'information est politiquement orientée et ils sont peu exposés à des opinions contradictoires. Cela contribue à renforcer la stabilité des opinions. Le clivage partisan qui structure la désignation des représentants coïncide avec le clivage qui partage l'opinion dans tous les domaines. Il n'y a donc plus de décalage substantiel (ou de contenu) entre l'expression électorale et l'opinion publique, elles se correspondent et se recouvrent exactement. Ostrogorski notait que la caractéristique des partis de masse contemporains est d'être des « associations intégrales » : lorsqu'un individu soutient un parti, il « se donne tout entier » à lui, c'est-à-dire, il adopte toutes les positions du parti dans quelque domaine que ce soit³³. C'est l'aboutissement extrême de cette logique de l'intégralité que décrit Cari Schmitt dans son analyse de la République de Weimar : « L'extension à tous les domaines de l'existence humaine, la suppression des séparations et des neutralisations de différents domaines comme la religion, l'économie et la culture, en un mot, [...] le passage au " total " est, dans une large mesure, réalisé pour une partie des citoyens par des réseaux d'organisations[^] sociales, de sorte que nous n'avons assurément pas un État total, mais des institutions sociales partisans qui tendent à la totalité, qui encadrent leurs troupes depuis le plus jeune âge, chacune [...] ayant un " programme culturel complet " ³⁴. » Comme à l'intérieur de chaque camp, la base n'a pas d'expression politique auto-

33. Cf. M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., vol. II, p. 621.

34. C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1931, pp. 83-84.

nome échappant au contrôle des dirigeants, le peuple ne peut pas faire entendre, en dehors du parlement, une voix différente de celle qui s'exprime en son sein (les dirigeants du parti contrôlent aussi les parlementaires). Cette différence majeure par rapport au parlementarisme classique semble contrevenir au principe d'indépendance de l'opinion publique vis-à-vis des gouvernants.

Ce n'est pourtant là qu'une apparence et, quoique Schmitt ne tire pas cette conclusion de son analyse, celle-ci permet de comprendre pourquoi. Chaque camp, sans doute, parle d'une seule voix et son expression non institutionnelle ne peut pas avoir un contenu différent de son expression institutionnelle, mais il y a plusieurs camps et tous ne gouvernent pas. Or l'instance gouvernante n'est plus, comme dans le parlementarisme classique, le parlement dans son ensemble, mais le parti majoritaire. On est ici dans l'ère du « *party government* ». Ce que le parti gouvernant ne contrôle pas, c'est l'expression du camp adverse. Dans la démocratie de partis, la liberté de l'opinion publique signifie l'existence d'une opposition. Par rapport au parlementarisme, l'indépendance de l'opinion subit en réalité un déplacement. On pourrait dire, pour reprendre l'image spatiale proposée plus haut, qu'à l'écart horizontal entre les représentants et l'opinion publique se substitue l'écart vertical entre le camp majoritaire et l'opposition. Une opinion différente de celle des gouvernants peut donc s'exprimer, même si, dans l'opposition pas plus que dans la majorité, les individus ne peuvent faire entendre une voix différente de celle des élites dirigeantes.

On fera sans doute valoir que la République de Weimar ne constitue pas précisément un modèle de gouvernement représentatif viable. L'incapacité des forces soutenant la constitution à passer assez tôt un compromis entre elles a en effet détruit le régime. Mais si le compromis est trouvé, l'existence de deux camps encadrant à peu près totalement l'opinion chacun de leur côté peut produire une forme stable de démocratie représentative. L'Autriche de l'après-guerre en fournit l'exemple le plus pur.

L'ÉPREUVE DE LA DISCUSSION

Les séances plénières du Parlement ne sont plus le lieu de la discussion délibérative. Une stricte discipline de vote règne à l'intérieur de chaque camp et les députés individuels ne peuvent pas changer d'avis sous l'effet de la discussion, une fois que la position du parti et de son groupe parlementaire a été fixée. En outre, les votes sur les différentes questions font toujours apparaître un clivage identique. Cela fait présumer qu'à chaque fois les députés ne votent pas en fonction des arguments effectivement échangés en séance, au cours de la discussion parlementaire, mais en fonction d'une décision prise à l'extérieur du parlement. En général, chaque camp se détermine en fonction de sa position par rapport au gouvernement : le camp majoritaire soutient automatiquement le gouvernement qui émane de lui et le camp minoritaire s'y oppose.

Cette transformation par rapport au parlementarisme originel a fait l'objet d'innombrables analyses et réflexions au début du ^{xx}e siècle. On y a vu en général le signe que l'âge du gouvernement par la discussion était clos. En réalité, la possibilité de la discussion délibérative se déplace vers d'autres lieux que les séances plénières du parlement. Une fois que la position du parti a été fixée, le député ne peut certes plus changer d'avis et cette position est en général déterminée en dehors du parlement. Mais dans les échanges au sein des cercles dirigeants du parti (auxquels les députés sont associés) qui précèdent les débats parlementaires, les participants peuvent changer d'avis sous l'effet des arguments avancés. Une véritable discussion délibérative peut donc avoir lieu au sein de chaque camp. L'histoire des partis sociaux-démocrates montre que, de fait, d'intenses discussions internes à la direction du parti et au groupe parlementaire précèdent les débats du parlement et que les positions évoluent au cours de ces discussions. Cette discussion, sans doute, ne met pas aux prises les différents camps, mais une véritable discussion délibérative peut aussi se dérouler et se déroule effectivement entre les directions des partis oppo-

ses pour déterminer le degré auquel la décision finale réalisera la volonté initiale du camp majoritaire tout en faisant droit aux résistances de la minorité. Le point exact où doit s'établir le compromis n'est en effet pas fixé par avance. Si, comme il est fréquent, une coalition gouverne, une discussion capitale a lieu au moment où le gouvernement est formé, et là non plus les positions ne sont pas figées par avance.

Enfin, comme cela a souvent été noté, dans la plupart des pays de social-démocratie, des institutions de concertation entre les intérêts organisés ont été établies (en particulier entre les syndicats et le patronat). Ces institutions ont reçu un statut quasi public et on été intégrées au processus de décision politique, en particulier dans le domaine de la politique économique : c'est ce que la science politique anglo-américaine a appelé le « néo-corporatisme »³⁵. Ces institutions, dont l'objet est de parvenir à des compromis entre des positions divergentes au départ, constituent, elles aussi, des instances de délibération (les termes du compromis ne sont pas fixés avant la confrontation, ils en émergent). Les analystes de la démocratie de partis ont le plus souvent sous-estimé l'importance de ces différentes discussions délibératives parce qu'ils ont cru que dans cette forme de représentation les représentants des différents camps (parlementaires des partis ou dirigeants des syndicats) étaient rigoureusement liés par des projets préalablement élaborés (auquel cas, en effet, aucune évolution des positions n'aurait été possible, et donc aucune discussion délibérative). Mais en réalité, là où elle fonctionne de manière stable, la démocratie de partis ne repose pas sur la mise en œuvre rigide de programmes.

35. J'ai expliqué ailleurs en quoi cette appellation peut conduire à des malentendus si l'on ne perçoit pas qu'elle repose sur la reconnaissance du conflit entre les intérêts et non sur l'affirmation de leur complémentarité, comme dans le corporatisme traditionnel. Cf. B. Manin, « Démocratie, pluralisme, libéralisme », in A. Bergounioux et B. Manin, *Le Régime social-démocrate*, op. cit., pp. 51-55.

3. LA DÉMOCRATIE DU PUBLIC

L'ÉLECTION DES GOUVERNANTS

Une inflexion remarquable se manifeste depuis plusieurs années dans l'analyse des résultats électoraux. Jusque dans les années 70, la plupart des études électorales arrivaient à la conclusion que le comportement électoral s'expliquait pour l'essentiel par les caractéristiques sociales, économiques et culturelles des citoyens. Or de nombreux travaux soulignent qu'il n'en va plus ainsi aujourd'hui. Les résultats du vote peuvent varier significativement d'une élection à l'autre alors même que les caractères sociaux, économiques et culturels des électeurs restent à peu près identiques pendant la période considérée³⁶.

La personnalisation du choix électoral

La personnalité des candidats en présence apparaît comme un des facteurs essentiels de cette variation. Les électeurs votent différemment, d'une élection à l'autre, selon la personnalité des candidats offerts à leur choix. Les électeurs votent de plus en plus pour une personne, et non plus seulement pour un parti ou un programme. Ce phénomène marque une transformation par rapport à ce que l'on

36. Un des premiers auteurs à avoir mis en lumière l'importance des termes du choix offert aux électeurs est sans doute V. O. Key; voir en particulier ses ouvrages *Public Opinion and American Democracy*, A. A. Knopf, New York, 1963, et *The Responsible Electorate*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. Cette conception a été reprise, confirmée et développée par de nombreuses études américaines au cours des années 70; voir, par exemple, pour ne citer que deux ouvrages parmi les plus influents : G. Pomper, *Voters' Choice*, Dodd, Mead & Co, New York, 1975, ou N. H. Nie, S. Verba, J. R. Petrocik, *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1976. Les études françaises récentes soulignent également le rôle décisif de « l'offre électorale »; cf. A. Lancelot, « L'orientation du comportement politique », in J. Leca et M. Grawitz, (dir.), *Traité de science politique*, vol. III, Paris, 1985; D. Gaxie (dir.) *Explication du vote*, Presses de la F.N.S.P., Paris, 1985 (Troisième partie : « Vote et configuration des marchés politiques »).

avait considéré comme le comportement normal des électeurs dans une démocratie représentative. Il crée ainsi l'impression d'une crise de la représentation. En réalité, on l'a vu, le rôle prédominant des étiquettes partisans dans la détermination du vote était seulement la caractéristique d'un type particulier de représentation, la démocratie de partis. On peut aussi bien voir dans la transformation actuelle un rapprochement avec l'un des traits constitutifs du parlementarisme originel : le caractère personnel de la relation représentative.

Quoique l'importance croissante des personnalités se manifeste aussi dans la relation entre les parlementaires et les électeurs de leur circonscription, elle est surtout sensible au niveau national, dans la relation entre le pouvoir exécutif et l'ensemble de l'électorat³⁷. Depuis quelques décennies, les analystes observent dans tous les pays occidentaux une tendance à la « personnalisation » du pouvoir. Dans les pays où le chef de l'exécutif est directement élu au suffrage universel, l'élection présidentielle tend à devenir l'élection principale et à structurer l'ensemble de la vie politique. Dans les pays où le chef de l'exécutif est le leader de la majorité parlementaire, les élections législatives s'organisent autour de sa personne. Les partis continuent de jouer un rôle central, car la possibilité de mobiliser une structure préalablement organisée avec son réseau de relations et d'influences, ses capacités à collecter des fonds et sa main-d'œuvre bénévole demeurent un atout décisif dans la compétition électorale. Mais ils tendent à devenir les instruments au service d'un leader. À la différence de ce qui se passe dans le parlementarisme classique, le chef du gouvernement, plutôt que le parlementaire, apparaît donc ici comme le représentant par excellence. Il reste que le lien entre le représentant ainsi défini et ses électeurs retrouve un caractère essentiellement personnel.

Ce nouveau caractère du lien représentatif résulte princi-

37. Sur le rôle des personnalités dans les élections au Congrès, voir B. Cain, J. Ferejohn, M. Fiorina, *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard University Press, Cambridge, 1987.

piement, semble-t-il, de deux causes qui, quoique indépendantes l'une de l'autre, exercent cependant des effets convergents. Les techniques de communication jouent, tout d'abord, un rôle essentiel : la radio et la télévision, qui tendent à devenir les moyens de communication principaux, confèrent un caractère direct et sensible à la perception des candidats et des élus par les électeurs. Le candidat peut -de nouveau - se faire connaître sans passer par la médiation d'organisations militantes. L'âge des militants et des hommes d'appareil est passé. En un sens, la télévision ressuscite le face-à-face qui marquait le lien entre représentants et représentés dans la première forme de gouvernement représentatif. Mais la télévision et les moyens de communication de masse sélectionnent un certain type de qualités et de talents : ceux qui parviennent à se faire élire ne sont pas des notables locaux, mais des individus qui maîtrisent mieux que les autres les techniques de communication, ce que l'on appelle des « figures médiatiques ». Nous assistons aujourd'hui, non pas à une crise du gouvernement représentatif, mais seulement à un changement du type d'élites sélectionné. Les élections continuent de désigner des individus possédant des caractères distinctifs que les autres n'ont pas, elles conservent le caractère élitiste qu'elles ont toujours eu. Mais une nouvelle élite de spécialistes de la communication prend la place des militants et des hommes d'appareil. La démocratie du public est le règne de *l'expert en communication*.

D'autre part, le rôle croissant des personnalités au détriment des programmes constitue une réponse aux conditions nouvelles dans lesquelles s'exerce l'activité des gouvernants. L'ampleur de la tâche des gouvernants s'est considérablement accrue au cours du dernier siècle : le gouvernement ne règle plus seulement les conditions générales de la vie sociale, il intervient dans toute une série de domaines (en particulier dans le domaine économique) par des décisions ponctuelles et singulières. Or, sauf à devenir immense, illisible et, partant, inutile pour la mobilisation des électeurs, un programme ne peut pas contenir le catalogue de toutes

les mesures singulières qu'entend prendre un candidat. Mais surtout, les différents États sont devenus de plus en plus interdépendants en matière économique, en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale. Cela signifie que l'environnement auquel chaque gouvernement est confronté résulte des décisions prises par un nombre de plus en plus grand d'acteurs. Cet environnement devient *ipso facto* de moins en moins prévisible. En se proposant comme gouvernants, les hommes politiques savent qu'ils devront faire face à l'imprévisible, ils n'ont donc pas intérêt à se lier les mains par avance en s'engageant sur un programme détaillé.

La nature de l'activité gouvernementale contemporaine et l'environnement dans lequel elle est conduite appellent ainsi de plus en plus l'exercice de ce que l'on pourrait appeler, pour utiliser un terme ancien, un pouvoir de « prérogative ». Locke définit, on le sait, la prérogative comme le pouvoir de prendre des décisions en l'absence de lois. La nécessité d'un tel pouvoir se justifie, dans le *Second Traité du gouvernement civil*, par le fait que les gouvernants doivent aussi, dans certains cas, prendre des décisions singulières et affronter l'imprévu. Or, pour Locke, la loi est, par définition, générale et énoncée avant sa mise en œuvre. Pour faire face au singulier et à l'imprévu, il faut donc qu'à côté du pouvoir de mettre les lois à exécution (le pouvoir exécutif proprement dit), le gouvernement comporte une instance habilitée à décider en l'absence de lois³⁸. Ce que l'on appelle ici le pouvoir de prérogative des gouvernements contemporains n'est pas défini par rapport à la loi, mais par rapport aux programmes politiques. Sa structure formelle est cependant analogue à la prérogative lockienne : il s'agit d'un pouvoir de décider qui ne peut relever d'une règle d'action générale et préalablement énoncée. Or si une certaine forme de pouvoir discrétionnaire doit être

38. « Nombreuses sont les choses, écrit Locke, que la loi ne peut en aucune manière régler par avance, elles doivent nécessairement être laissées à la discrétion de celui qui détient le pouvoir exécutif, afin qu'il statue sur elles comme le bien et l'intérêt publics le demandent », in J. Locke, *Second Treatise of Government*, chap. xiv, § 159; voir aussi l'ensemble du chapitre xiv.

accordée aux gouvernants, il est raisonnable de les choisir sur ce que l'on estime être leur aptitude à prendre les décisions appropriées plutôt que sur la promesse de décisions déterminées. Du point de vue de l'électeur, la confiance personnelle inspirée par les candidats devient un principe de choix plus adéquat que l'évaluation d'actions futures particulières. La notion de *trust*, si importante aux origines du gouvernement représentatif moderne, retrouve ainsi une place centrale³⁹.

Les électeurs doivent aujourd'hui accorder aux gouvernants une marge de discrétion par rapport aux promesses faites pendant la campagne électorale. En fait, il en a toujours été ainsi dans le gouvernement représentatif, une fois la décision prise d'interdire les mandats impératifs. La situation présente rend seulement plus visible un trait permanent de la représentation. Mais un pouvoir pour partie discrétionnaire ne signifie pas un pouvoir irresponsable. Les électeurs contemporains conservent la faculté de démettre les gouvernants au terme de leur mandat si les décisions que ceux-ci ont prises de leur propre chef ne satisfont pas la majorité. L'âge des programmes politiques détaillés est sans doute passé, mais celui des bilans commence peut-être. Et en tout cas, il reste possible, comme il l'a toujours été depuis les origines du gouvernement représentatif, de juger les gouvernants sur leurs actions passées.

Le rôle de l'offre électorale en général

La personnalité des candidats ne constitue toutefois qu'un des facteurs dont les études électorales soulignent aujourd'hui les effets sur le vote, indépendamment des caractéristiques sociales, économiques et culturelles des électeurs. On note aussi que le comportement électoral varie selon la configuration des candidatures (selon que, par exemple, seuls deux camps s'affrontent, la majorité sortante

39. Sur la notion de *trust* et sa pertinence maintenue, de Locke à nos jours, pour l'action politique, voir J. Dunn, *Interpreting Political Responsibility*, Polity Press, 1991 (en particulier l'essai « Trust and political agency »).

et l'opposition, ou qu'au contraire les électeurs ont le choix entre plusieurs partis à l'intérieur de chaque camp). De même encore, de nombreux électeurs votent différemment selon la perception qu'ils ont de ce qui est institutionnellement mis en jeu à chaque élection : l'orientation de leur vote change selon qu'il s'agit d'une élection locale ou nationale, présidentielle ou législative, d'une élection législative générale ou partielle, etc. Il semble enfin que le comportement électoral change en fonction des problèmes ou des thèmes sur lesquels l'accent est mis dans la campagne électorale. Les résultats des élections varient significativement, même dans de courts intervalles de temps, selon les questions qui ont dominé la campagne électorale. Les électeurs semblent *répondre* aux termes du choix offert par les hommes politiques, plutôt *qu'exprimer* leur identité sociale ou culturelle. Les préférences politiques semblent aujourd'hui se former autrement que dans la démocratie de partis. La dimension réactive du vote paraît prendre le pas ⁴⁰.

Se présenter à une élection revient toujours à proposer un élément de partage et de différenciation entre les électeurs. D'une part, en effet, l'élection a pour objet de départager et de séparer ceux qui soutiennent un candidat et ceux qui ne le soutiennent pas. D'autre part, les individus se mobilisent et se rassemblent politiquement d'autant mieux qu'ils ont

40. On lit, par exemple, dans l'ouvrage *The Changing American Voter* les formules suivantes : « Le public *répond* aux stimuli politiques qui lui sont offerts. Le comportement politique de l'électorat n'est pas déterminé uniquement par des forces psychologiques et sociologiques, mais aussi par les problèmes du jour et par la façon dont les candidats présentent les problèmes », ou encore : « Une de nos conclusions majeures est que le public américain *réagit* à des problèmes politiques » (N. H. Nie, S. Verba, J. R. Petrocik, *The Changing American Voter*, op. cit., pp. 319, 349; c'est moi qui souligne). Le comportement électoral, écrit de son côté A. Lancelot, « est moins encore que d'autres comportements politiques un comportement totalement autonome ou expressif. C'est un comportement *sollicité*, instrumental vis-à-vis du système politique et qu'on peut considérer comme un comportement sous contrainte » (A. Lancelot, « L'orientation du comportement électoral », in J. Leca et M. Grawitz (dir.), *Traité de science politique*, vol. III, op. cit., p. 412. C'est moi qui souligne.

des adversaires et perçoivent la différence qui les sépare d'eux. Le candidat doit dès lors s'identifier lui-même, mais il doit aussi définir ses adversaires. Il ne se présente pas seulement lui-même, il présente une *différence*. Il propose en fait un principe de partage. Dans toute élection, les hommes politiques ont donc besoin de différences leur permettant de départager ou de séparer leurs partisans et leurs adversaires. Les clivages sociaux qui, en dehors des élections, partagent la masse des citoyens constituent à cet égard des ressources essentielles.

Dans des sociétés où un clivage social, économique et culturel prend le pas sur tous les autres et s'impose à l'évidence comme le clivage primordial, les hommes politiques savent par avance et avec une relative certitude qu'ils ont intérêt à faire fonds sur lui pour mobiliser et départager les électeurs. Ils sont, dès lors, conduits à proposer des termes du choix reflétant ce clivage central. L'offre politique apparaît donc comme la transposition d'un clivage préexistant. C'est ce qui se passe dans la démocratie de partis. Or, dans nombre de sociétés occidentales, la situation est aujourd'hui différente. Aucun clivage social, économique ou culturel n'est beaucoup plus important que tous les autres et ne s'impose *a priori* avec évidence comme la division primordiale. Les citoyens ne constituent sans doute pas une masse homogène que les termes offerts au choix pourraient faire se partager de n'importe quelle façon. Mais les lignes de clivage préexistant à l'élection sont multiples et ne coïncident pas les unes avec les autres. Ces lignes de clivage changent en outre rapidement. L'électorat se prête, dès lors, à plusieurs découpages politiques, il comporte la virtualité de plusieurs partages différents. L'offre électorale peut actualiser (ou activer) l'un ou l'autre d'entre eux. Ceux qui contribuent à formuler l'offre (les gouvernants sortants et leurs opposants) ont donc une autonomie relative dans le choix du clivage sur lequel ils jouent et dans celui des termes qu'ils proposent pour l'activer. Ils ne savent pas à l'avance quel est, parmi les partages possibles, celui qu'ils ont intérêt à promouvoir.

Dans une telle situation, *l'initiative* des termes offerts au choix appartient donc aux hommes politiques, non pas à l'électorat. Cela explique que le vote apparaisse aujourd'hui principalement comme une réaction de l'électorat. En fait, dans toutes les formes de gouvernement représentatif, le vote constitue pour partie une réaction de l'électorat face aux termes qui lui sont proposés. Mais lorsque ces termes eux-mêmes sont le produit ou le reflet d'une réalité sociale préexistant à l'action des hommes politiques, comme cela se passe, quoique selon des modalités différentes, dans le parlementarisme et la démocratie de partis, l'électorat apparaît comme l'origine principale et quasi exclusive des termes auxquels il réagit lors de l'élection. Le caractère réactif du comportement électoral passe alors au second plan et tend à disparaître au profit de son caractère expressif: lorsqu'un comportement a son origine essentielle dans celui qui agit, on le considère en général comme une expression de cet acteur. Lorsque, au contraire, le comportement électoral a dans une large mesure son origine dans un facteur relativement indépendant de l'électorat, il demeure certes une expression, car les électeurs réagissent aussi en fonction de leurs caractères propres, mais sa dimension réactive devient plus importante et plus visible. L'électorat apparaît donc ici avant tout comme un *public* qui réagit aux termes qui lui sont exposés et proposés sur la scène publique. C'est pourquoi cette forme de représentation est appelée ici la démocratie du public.

Toutefois, l'autonomie de l'offre électorale est simplement *relative*. Les hommes politiques ne peuvent pas inventer en toute liberté les principes de clivage ou de partage qu'ils proposent. Leur autonomie est en fait doublement limitée. Tout d'abord, on l'a vu, des différences sociales, économiques et culturelles préexistent au sein de l'électorat, tous les découpages ne sont donc pas possibles. Les hommes politiques ont à choisir entre plusieurs partages possibles, mais le champ des possibles n'est pas infini. En outre, à l'intérieur même de ces limites, l'autonomie de l'offre électorale ne signifie pas que les hommes politiques puissent choisir souverainement le

clivage qui va être actualisé. Chaque homme politique sait en effet que, parmi les différents partages possibles, tous n'auront pas pour lui la même utilité ou la même valeur : si un clivage peu efficace ou peu favorable pour lui s'impose finalement, il sera battu, voire éliminé de la vie publique. Les hommes politiques prennent l'initiative de proposer un principe de clivage plutôt qu'un autre, mais l'élection apporte ensuite une sanction à cette initiative d'abord prise de façon autonome. L'autonomie des hommes politiques tient essentiellement à leur incertitude : ils ne connaissent pas par avance les principes de clivage les plus efficaces et les plus favorables. Mais la présence d'une sanction fait que chacun d'eux a intérêt à découvrir le partage le plus efficace et le plus favorable pour lui.

Dans la démocratie de partis, le clivage primordial s'impose aux candidats, cela signifie à la fois qu'ils n'ont presque aucune autonomie par rapport à lui, mais aussi qu'ils n'ont pas à rechercher la différence sociale qu'ils peuvent mobiliser. En revanche, dans la démocratie du public, l'autonomie des candidats s'accroît, mais ils sont aussi voués à rechercher constamment les différences sur lesquelles ils pourraient s'appuyer. Dans la mesure où les candidats ont intérêt à découvrir le clivage le plus efficace, ils sont incités à proposer un principe de partage correspondant aux préoccupations qui divisent les électeurs. Le processus tend donc à produire une *convergence* entre les termes du choix électoral et les préoccupations des électeurs. Dans la démocratie de partis, au contraire, il peut y avoir une coïncidence immédiate entre les deux ensembles, parce que les hommes politiques savent par avance et avec une certitude raisonnable ce que sont les clivages fondamentaux de l'électorat. La concordance entre la scène publique et le public n'est donc pas ici spontanée ou immédiate, comme dans la démocratie de partis, elle est le résultat d'un processus et d'un travail. Elle ne s'établit que par un processus de tâtonnements, d'essais et d'erreurs : les candidats prennent l'initiative de proposer un principe de partage, soit lors d'une élection, soit, à moindres risques, grâce aux sondages d'opinion, le public

réagit ensuite à ce principe de partage, enfin les hommes politiques corrigent ensuite ou reprennent leur proposition initiale en fonction de la réaction du public. Les candidats sont autonomes dans la mesure où ils choisissent d'essayer tel principe de partage plutôt que tel autre, mais leur autonomie est relative ou limitée dans la mesure où une épreuve de réalité vient sanctionner l'essai.

Il faut noter, de surcroît, que l'autonomie relative de l'offre électorale par rapport aux clivages sociaux et culturels ne signifie nullement qu'elle soit le produit d'un dessein conscient et délibéré. Chaque acteur propose le thème ou le terme qui, pense-t-il, partagera l'électorat de la façon la plus efficace et la plus favorable pour lui. Mais l'offre telle qu'elle se présente finalement aux électeurs et le clivage qu'elle active résultent de l'interaction et de la confrontation entre tous les termes proposés. La configuration finale de l'offre n'est donc pas le produit d'une volonté, elle est l'effet non intentionnel d'une pluralité d'actions.

Comme le manifeste l'usage de l'expression d'offre électorale, courant dans la science politique d'aujourd'hui, c'est la métaphore économique qui s'est imposée dans l'analyse des transformations que connaît à présent le comportement électoral. Toute métaphore est, par définition, en partie inadéquate à l'objet auquel elle est appliquée. Celle-ci soulève cependant des difficultés particulières, ou se prête plus précisément à un malentendu sur un point capital.

Un marché se définit en effet par la rencontre d'une offre et d'une demande. Or, s'il est à la rigueur justifiable de comparer les hommes politiques à des entrepreneurs d'un type spécial, en concurrence les uns avec les autres pour la conquête des votes et cherchant à maximiser leur profit (les satisfactions matérielles et symboliques du pouvoir), la métaphore de la demande est beaucoup moins adéquate pour décrire l'électorat. La notion d'une demande politique conduit à supposer tacitement que les électeurs ont, en matière politique, des préférences ou des fonctions d'utilité à la fois *déterminées* et *indépendantes de ce qui leur est offert*. La théorie économique suppose que le consommateur

entrant sur un marché connaît ses propres fonctions d'utilité et que celles-ci sont indépendantes des produits qu'il va trouver. Or un tel présupposé est particulièrement injustifié en politique. Lorsque le citoyen est appelé à voter, c'est-à-dire lorsqu'il pénètre sur ce qui pourrait être appelé le marché politique si cette métaphore se justifiait, il n'a pas, la plupart du temps, les préférences ou les fonctions d'utilité *déjà formées* que la théorie économique suppose chez le consommateur entrant sur un marché. Ses préférences et ses fonctions d'utilité se déterminent le plus souvent dans et par la confrontation avec les termes offerts à son choix⁴¹. En réalité, il n'existe pas dans l'ordre politique de demande exogène par rapport à l'offre.

Schumpeter, qui fut l'un des premiers à employer une terminologie économique pour décrire le fonctionnement de la démocratie, reconnaissait qu'il n'existe pas en politique de demande indépendante de l'offre. Il notait avec insistance que dans le domaine « des affaires nationales et internationales », c'est-à-dire dans le domaine qui fait l'objet essentiel de la politique, il est absolument injustifié de supposer chez les individus des volontés déterminées et indépendantes de ce qui est proposé par les hommes politiques. Dans des formules radicales, Schumpeter niait même l'existence de toute volonté concernant les affaires publiques chez les électeurs. Lorsqu'on s'éloigne, arguait-il, « des préoccupations privées d'ordre familial et professionnel » pour pénétrer dans le domaine des affaires publiques, le sens de la réalité s'affaiblit chez les individus, et leurs opinions politiques ne constituent pas « habituellement ce que nous appelons une volonté, c'est-à-dire la contrepartie psychique d'une action responsable, visant des objectifs précis⁴² ». Mais surtout, dans une notation à la fois moins extrême et plus profonde, Schumpeter concluait que les électeurs n'ont pas *par eux-*

41. J'ai développé ailleurs les arguments plus précis qui fondent cette thèse. Cf. B. Manin « Volonté générale ou délibération : esquisse d'une théorie de la délibération politique », in *Le Débat*, 33, janvier 1985.

42. J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1983, p. 344.

mêmes une volonté politique : ce que l'on appelle leur volonté n'est pas indépendant de l'action des hommes politiques. « La volonté que nous observons en analysant les processus politiques, écrit-il, est en grande partie *fabriquée* et non pas *spontanée*⁴³. »

Mais s'il n'existe pas, en politique, une demande indépendante de l'offre, la métaphore du marché devient particulièrement problématique, elle obscurcit un des caractères fondamentaux de la sphère politique. L'action même de ceux qui fixent les termes du choix ne peut pas, en toute rigueur, être pensée comme une offre de marché si ce à quoi elle fait face n'est pas une demande au sens que la théorie économique donne à ce concept. Dans l'analogie entre le choix politique et le marché, le seul élément véritablement fondé est en fait l'idée que l'initiative des termes offerts au choix appartient à des acteurs distincts et relativement indépendants de ceux qui choisissent finalement. La métaphore de la scène et du public paraît donc plus adéquate, malgré ses imperfections, pour décrire une telle réalité et analyser la nouvelle modalité du processus électoral que l'on voit aujourd'hui se dessiner. La métaphore de la scène et du public exprime en effet simplement l'idée d'une extériorité et d'une indépendance relative entre le niveau où sont proposés les termes du choix et le niveau où le choix est tranché. Tel est en tout cas le sens qui lui est donné ici.

On voit ainsi se dessiner une forme nouvelle de la représentation. Le représentant est un acteur qui prend l'initiative de proposer un principe de partage. Il cherche à découvrir les clivages de l'électorat et porte certains d'entre eux sur la scène publique. Il met ainsi en scène et fait accéder à la clarté de la conscience publique tel ou tel clivage social : il représente dans la mesure où il donne présence à un clivage non évident de la société. Le représentant n'est donc pas ici un porte-parole. Du fait de la personnalisation du choix électoral, il est pour une part un *trustée*. Mais il est aussi un

43. J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, op. cit., p. 347. C'est moi qui souligne.

acteur relativement autonome, recherchant et révélant des clivages.

LA MARGE D'INDÉPENDANCE DES GOUVERNANTS

Les études électorales s'accordent à reconnaître que les gouvernants sont aujourd'hui élus sur ce que l'on appelle des « images », à la fois les images personnelles des candidats, mais aussi celles des mouvements ou des partis auxquels ils appartiennent (la personnalisation du pouvoir n'a pas entraîné la disparition pure et simple de la référence aux partis). Le terme d'image peut cependant prêter à confusion. Il est souvent employé, dans le vocabulaire journalistique, pour désigner quelque chose de différent de la réalité objective et substantielle. On oppose, par exemple, le vote sur des images au vote sur des propositions politiques concrètes et précises pour déplorer, le plus souvent, que le premier soit aujourd'hui plus important que le second. C'est une telle conception de l'image comme simple apparence, opposée à la réalité substantielle, qui nourrit les diatribes contre la « politique-spectacle ». En fait, les enquêtes d'opinion montrent que les images formées par les électeurs à propos des personnalités ou des partis ne sont pas vides de contenu politique. Il est vrai, pour ne prendre qu'un exemple, qu'en portant les socialistes au pouvoir en 1981, les électeurs français ne se sont pas déterminés en faveur de la politique économique précise qui leur était proposée (les nationalisations et la relance de la demande intérieure). Les électeurs n'ont pas voté pour un programme économique déterminé. Mais on peut montrer aussi que le vote pour les socialistes résultait d'une représentation qui, quoique relativement vague, n'en comportait pas moins un certain contenu : l'idée que la crise était le résultat de la gestion restrictive menée par le gouvernement précédent et qu'il était possible de retrouver la croissance et l'emploi⁴⁴. Les images constituent des représentations politiques simplifiées et schématisées.

44. Cf. E. Cohen, « Les socialistes et l'économie : de l'âge des mythes au déminage », in G. Grunberg et E. Dupoirier, *La Drôle de défaite de la gauche*, Paris, P.U.F., 1986, pp. 78-80.

Il faut noter, surtout, qu'une campagne électorale constitue ce que l'on appellerait en langage judiciaire une procédure contradictoire. Elle oppose en effet plusieurs messages ou plusieurs images qui entrent en conflit les uns avec les autres. Prise isolément, chacune de ces images peut signifier à peu près n'importe quoi. L'image d'un candidat peut renvoyer à une variété infinie d'objets ou de valeurs. Mais l'erreur est précisément de considérer chacune de ces images isolément, car ce n'est pas ainsi qu'elles se présentent aux électeurs. Les électeurs sont en réalité mis en présence d'une pluralité d'images concurrentes ou conflictuelles. Même si la signification de chacune d'elles est relativement vague ou floue, cette signification n'est pas totalement indéterminée, car la campagne électorale crée un système de différences. Si l'image présentée par un candidat ou un parti peut renvoyer à plusieurs choses, il y a du moins certaines choses qu'elle ne peut pas signifier : les images des autres candidats. Les signes émis pendant une campagne électorale peuvent être comparés à une langue telle que la caractérisait Saussure : la signification de chacune est le résultat du système de différences qu'établit la coprésence de tous.

L'importance de ces représentations schématiques mais non vides de sens tient pour une part à ce qu'un très grand nombre d'électeurs n'ont pas une culture suffisante pour pénétrer le détail des mesures techniques qui leur sont proposées et les raisons qui peuvent les justifier. Mais l'utilisation de représentations simplifiées est aussi un moyen, même pour ceux qui ont une culture plus approfondie, de réduire les coûts de l'information. L'information politique est en effet un bien coûteux pour les électeurs. Pour acquérir une information précise sur les problèmes politiques du moment et voter en fonction de leurs préférences pour telle ou telle solution, les individus devraient consacrer une part importante de leur temps à rechercher cette information. Or, pour chaque individu, le coût de l'information est sans commune mesure avec l'effet qu'il peut espérer produire par son vote personnel. Dans un électorat composé de millions d'individus, chacun est conscient que son vote n'a qu'un effet infini-

tésimal. Chacun perçoit, fût-ce de manière confuse et intuitive, la disproportion entre le coût d'un vote bien informé sur les problèmes et son utilité espérée. C'est là un des problèmes majeurs auxquels se heurte le fonctionnement d'un gouvernement populaire dans de grands États. Il est depuis longtemps connu, mais n'a rien perdu de son actualité. L'image, en tant que représentation simplifiée, offre en quelque sorte un raccourci dans la quête coûteuse de l'information.

Mais dire que les représentations sur lesquelles sont élus les gouvernants ont un caractère schématique revient à dire que leur engagement vis-à-vis des électeurs revêt ce caractère. Un engagement relativement vague se prête par définition à plusieurs interprétations. Les gouvernants ont par conséquent une marge de manœuvre dans la mise à exécution de leurs engagements. Dans la démocratie du public, l'indépendance relative des gouvernants, inscrite dans la loi, se trouve en pratique confortée par le fait que les promesses électorales prennent la forme d'images relativement floues.

LA LIBERTÉ DE L'OPINION PUBLIQUE

Le fait décisif est que, dans la démocratie du public, les canaux par lesquels se forme l'opinion publique politique sont relativement *neutres* par rapport aux clivages entre les partis en compétition pour le pouvoir. Cela ne signifie pas, bien entendu, que ces canaux d'information reflètent sans distorsion la réalité. Ils introduisent leurs déformations et leurs partis pris propres. Ils peuvent aussi avoir des préférences politiques, mais ils ne sont pas *structurellement* liés aux organisations qui agrègent les votes lors des élections, les partis. Des raisons économiques et techniques ont entraîné le déclin de la presse partisane et de la presse d'opinion. Les partis politiques ne possèdent en général plus de journaux à grand tirage propres. D'autre part, la radio et la télévision se sont constituées sur une base non partisane et leur statut est, à cet égard, demeuré inchangé depuis leur apparition. Le résultat de cette neutralisation relative des médias vis-à-vis des clivages partisans est que les individus forment ici leurs

opinions politiques en puisant aux mêmes sources d'information, quel que soit le parti politique dont ils se sentent proches. Les individus se forment sans doute des opinions divergentes sur les objets politiques, mais l'élément nouveau, peut-on dire en schématisant, est qu'ils se forment désormais des opinions sur des objets approximativement identiques pour tous ou sur des objets identiquement présentés à tous. La perception de l'objet lui-même devient alors indépendante de l'inclination partisane des individus : de quelque parti qu'ils se sentent proches, les individus reçoivent à peu près la même information sur un objet donné parce qu'ils ne peuvent pas choisir leur source d'information en fonction de leur préférence partisane. Cela ne signifie pas que l'objet soit perçu de manière « objective », sans aucune distorsion imprimée par l'intermédiaire, mais simplement qu'il est perçu de manière relativement homogène par tous. Lorsque, au contraire, la presse est massivement entre les mains des partis (comme c'est le cas dans la démocratie de partis), les individus choisissent leur source d'information en fonction de leur propre appartenance partisane, ils perçoivent l'objet tel que le leur représente leur parti.

Une comparaison entre la crise du Watergate et l'Affaire Dreyfus, deux situations dans lesquelles l'opinion publique a joué un rôle essentiel, montre, par exemple, que les Américains ont eu, globalement, la même perception des faits, quelle qu'ait été leur identification partisane et quelque jugement de valeur qu'ils aient en définitive porté sur ces faits. Dans l'Affaire Dreyfus, au contraire, il semble que la perception même des faits ait été différente selon les secteurs de l'opinion : les Français ont perçu les faits à travers les organes de presse de la tendance d'opinion dont ils se sentaient proches⁴⁵. On a montré aussi, pour prendre un autre exemple, qu'un des phénomènes saillants de l'élection législative française de 1986 a été l'homogénéisation de l'image des partis au sein de l'électorat. Il semble que les électeurs

45. Cf. G. E. Lang et K. Lang, *The Battle for Public Opinion. The President, the Press and the Poils during Watergate*, Columbia University Press, New York, 1983, pp. 289-291.

aient eu, indépendamment de leur propre préférence partisane, la même perception des causes défendues par chacun de ces partis et de leurs positions sur différents problèmes. Les électeurs portaient, bien entendu, des appréciations ou des jugements différents sur ces partis, mais les objets qu'ils jugeaient étaient à peu près identiquement perçus par tous, à quelque tendance de l'opinion qu'ils appartenissent⁴⁶.

Il apparaît ainsi que la perception des objets publics (en tant que distincte des appréciations ou jugements portés sur eux) devient aujourd'hui plus homogène et plus indépendante des préférences partisans qu'elle ne l'était dans la démocratie de partis. Les individus peuvent porter des appréciations divergentes sur un objet donné (par exemple, certains ont une appréciation favorable, d'autres une appréciation défavorable). Un clivage d'opinion se forme alors à propos de l'objet en question (par opinion on entend en général une appréciation sur un objet), mais ce clivage ne reproduit pas nécessairement le clivage partisan entre ceux qui votent habituellement pour un parti politique et ceux qui votent pour un autre. Le clivage se forme à partir des préférences des individus sur l'objet, non pas à partir de leur préférence politique partisane. Les clivages de l'opinion publique sur différents objets peuvent ne pas coïncider avec la ligne de partage qui s'établit au moment du vote.[^] On retrouve donc ici la possibilité, quasi disparue dans la démocratie de partis, d'un découplage entre le vote et l'opinion publique sur les différents problèmes de l'heure.

Ce découplage résulte dans une large mesure de la neutralisation relative (au sens défini plus haut) des canaux par lesquels se forme l'opinion publique. Mais il tient aussi aux canaux par lesquels l'opinion publique se manifeste. À côté des manifestations et des pétitions qui conservent un rôle important, une nouvelle forme d'expression de l'opinion publique a conquis une place centrale : les sondages d'opinion.

46. Cf. G. Grunberg, F. Haegel, B. Roy, « La bataille pour la crédibilité : partis et opinion », in G. Grunberg et E. Dupoirier, *La Drôle de défaite de la gauche*, op. cit., pp. 125-127.

On remarquera que les sondages opèrent selon la structure formelle qui a été considérée comme caractéristique de cette nouvelle forme du gouvernement représentatif : la scène et le public, l'initiative et la réaction. Ceux qui conçoivent les questionnaires soumis aux individus ne savent pas par avance quelle question produira les résultats les plus significatifs. Ils prennent donc, de manière relativement autonome, l'initiative de poser telle série de questions plutôt que telle autre. Aussi est-il injustifié, on l'a déjà noté, de considérer les sondages comme une expression spontanée de l'opinion populaire. Mais une certaine forme de sanction intervient ici aussi. Si les questions posées produisent des résultats indécis et confus, ou si les résultats se trouvent très mal prédire le comportement des individus que veut étudier le client, l'organisme de sondage a intérêt à modifier ses questions. Les instituts de sondages procèdent, eux aussi, par essais et erreurs, si du moins la concurrence entre eux est suffisante pour que la production d'enquêtes insignifiantes ou à faible pouvoir prédictif amène les clients à changer de fournisseur. Mais surtout, les sondages d'opinion sont réalisés par des organisations indépendantes des partis politiques. Les instituts de sondages sont, comme les médias, des canaux relativement neutres en matière politique. Cela ne signifie évidemment pas, là non plus, qu'ils n'introduisent aucune distorsion, ni qu'ils n'aient aucune préférence politique. Mais ils ne sont pas structurellement liés aux organisations qui rassemblent les votes, et leur conduite obéit à une logique différente. Alors que les partis ont intérêt à faire apparaître le clivage qu'ils incarnent comme le clivage principal et se retrouvant partout, les instituts de sondages peuvent, sans inconvénient pour eux, mettre en lumière des lignes de partage autres que celles des partis. Ces instituts agissent en fonction de contraintes commerciales, différentes de celles qui régissent la compétition électorale. Les sondages d'opinion contribuent ainsi, eux aussi, au découplage entre le vote et l'expression de l'opinion publique. On peut noter, en outre, que par contraste avec la démocratie de partis, les expressions de l'opinion publique sont ici sollicitées par un person-

nel différent. C'étaient des militants ou des hommes d'appareil qui appelaient à des manifestations ou à signer des pétitions, ce sont à présent des individus formés aux sciences sociales et travaillant dans des entreprises marchandes qui sollicitent les expressions de l'opinion.

Toutefois, si les canaux d'expression de l'opinion publique sont ainsi relativement neutralisés par rapport aux clivages partisans et si l'on retrouve un découplage entre l'opinion et les élections analogue à celui qui caractérisait le parlementarisme, les sondages confèrent ici à l'opinion publique des traits particuliers. D'une part, ils abaissent les coûts de l'expression politique pour les individus. Participer à une manifestation représente un coût important en énergie et en temps; signer une pétition peut, selon les circonstances, comporter certains risques. Répondre à un enquêteur, en revanche, n'impose qu'un coût minimal et l'anonymat préserve de tous les risques. À la différence de ce qui se passe dans le parlementarisme où le coût élevé des manifestations et des pétitions réserve l'expression non institutionnelle de l'opinion à des individus fortement motivés, les sondages d'opinion donnent donc ici une voix aux citoyens peu engagés, voire « apathiques ». Les sondages facilitent d'autre part l'expression de l'opinion en ce qu'ils sont absolument pacifiques, alors que les manifestations comportent toujours le risque du dérapage violent, surtout si l'opinion est fortement polarisée. En conséquence, la voix que le peuple conserve en dehors de ses représentants grâce aux sondages est ici plus constamment présente que dans le parlementarisme. Elle ne se manifeste plus seulement dans des circonstances exceptionnelles et menaçantes pour l'ordre public, elle se fait entendre quotidiennement. L'au-delà de la représentation est à la fois banalisé et pacifié.

L'ÉPREUVE DE LA DISCUSSION

À l'exception notable du Congrès américain, la discussion délibérative n'a pas lieu, pour l'essentiel, au sein du parlement qui demeure dominé par la discipline de vote. Chaque parti est regroupé autour d'un leader {cf. la personnalisation

du vote), et les groupes parlementaires de ces partis votent de manière unifiée : leurs votes sont commandés par le soutien au leader. Mais les gouvernants dans leur ensemble rencontrent et consultent les groupes d'intérêt, les associations et les mouvements divers. Une discussion délibérative où les positions ne sont pas strictement fixées par avance se déroule lors de ces rencontres informelles.

Mais surtout, un phénomène nouveau est apparu au cours des dernières décennies : ce que l'on appelle la volatilité ou l'instabilité électorale. Toutes les études soulignent aujourd'hui l'importance numérique croissante d'un électorat flottant qui ne vote pas en fonction d'identifications partisans stables, transmises de génération en génération, mais change son vote selon les enjeux et les problèmes de chaque élection⁴⁷. La nouveauté tient plus précisément aux caractères de cet électorat. En fait, il a toujours existé un électorat instable, mais ces électeurs flottants étaient autrefois essentiellement des individus peu informés, peu intéressés par la politique et le plus souvent de faible niveau culturel. L'électorat flottant dont on note aujourd'hui le rôle croissant est au contraire un électorat informé, intéressé par la politique et relativement instruit. La neutralisation des canaux d'information joue sans aucun doute ici un rôle décisif : elle accroît la probabilité que le citoyen informé soit exposé à des opinions diverses. Au lieu de recevoir son information par un canal partisan qui le renforce constamment dans un parti pris adopté une fois pour toutes, le citoyen qui veut s'informer a à sa disposition des sources d'information neutralisées qui sont dans une certaine mesure contraintes, pour respecter cette neutralité même, de faire place à des points de vue divergents, si ceux-ci existent.

Or l'existence de cet électorat à la fois informé et instable crée pour les hommes politiques une incitation à présenter

47. La littérature sur la « volatilité électorale » est immense. À peu près toutes les études électorales publiées ces quinze dernières années mettent en lumière le phénomène. On trouvera une mise au point en langue française sur ce sujet dans l'article de G. Grunberg, « L'instabilité du comportement électoral », in D. Gaxie (dir.), *Explication du vote*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1985.

leurs arguments aux électeurs eux-mêmes, car ceux-ci peuvent changer leur vote en fonction des informations et des raisons qui leur sont présentées. Le consentement à une politique ou son rejet peuvent être construits directement dans l'électorat. La discussion de problèmes spécifiques n'est donc plus cantonnée au parlement (comme dans le parlementarisme) ou aux comités de concertation entre partis et groupes d'intérêt organisés (comme dans la démocratie de partis), elle est portée devant le public. Ainsi, la forme du gouvernement représentatif qui émerge aujourd'hui se caractérise par l'apparition d'un nouveau protagoniste de la délibération publique, l'électeur flottant et informé, et d'un nouveau forum de cette délibération, les médias.

Ce que l'on appelle aujourd'hui la crise de la représentation se présente sous un jour différent si l'on s'aperçoit que le gouvernement représentatif a été conçu en opposition explicite avec la démocratie entendue comme gouvernement du peuple par lui-même, et que son dispositif institutionnel central est demeuré inchangé depuis lors. Sans doute est-il vrai que le personnel qui tend aujourd'hui à dominer la scène publique (ou dont le poids va croissant) ne présente pas un reflet de la société et de ses structures. Le personnel politico-médiatique constitue une élite dotée de caractères distinctifs dont le reste de la population est dépourvu et qui se trouvent faire l'objet d'une évaluation positive dans le contexte présent. Cette évaluation favorable n'est pas le pur résultat d'un jugement conscient et délibéré de la part de l'électorat. Mais les notables et les hommes d'appareil qui dominaient le parlementarisme et la démocratie de partis ne devaient pas, non plus, leur prééminence au seul choix délibéré de leurs concitoyens. Les circonstances sociales et économiques dans un cas, les contraintes de l'organisation dans l'autre étaient, pour partie au moins, à l'origine de leur prépondérance. Le gouvernement représentatif demeure ce qu'il a été depuis sa fondation : un gouvernement d'élites distinctes de la masse de la population par leur statut social, leur mode de vie et

leur culture. Ce que l'on voit aujourd'hui se dessiner est simplement l'ascension d'une élite d'un type nouveau et le déclin relatif d'une autre.

Mais l'impression de crise doit plus encore à la comparaison de ces élites successives. Lorsque les militants et les hommes d'appareil se substituaient aux notables, on avait le sentiment que l'histoire allait dans le sens d'un rapprochement entre les élites accédant au gouvernement et les gouvernés. Les analyses de Michels montraient sans doute que les partis de masse étaient dominés par des élites distinctes de la base, mais il était raisonnable de penser que la distance entre les hommes d'appareil et les citoyens ordinaires était moins grande que celle qui séparait les notables du reste de la population. De plus, quelle qu'ait été la distance effective entre le mode de vie et la culture des dirigeants des partis et ceux de la masse de leurs adhérents et de leurs électeurs, les partis de masse étaient parvenus à créer des liens d'identification entre la base et le sommet. Le fait est que les ouvriers se reconnaissaient dans les dirigeants sociaux-démocrates et les considéraient comme étant « des leurs ». Le remplacement des notables par les hommes d'appareil marquait en effet un progrès de l'identité, réelle ou ressentie, entre gouvernants et gouvernés. On ne peut avoir la même impression aujourd'hui. L'écart social et culturel entre une élite et la masse des citoyens se prête mal à la mesure, mais il n'y a aucune raison de penser que les élites politico-médiatiques sont plus proches des électeurs que ne l'étaient les hommes d'appareil. Aucun signe n'annonce, non plus, que ces élites soient en mesure de susciter des sentiments d'identification dans leur public. Plus que la substitution d'un type d'élite à un autre, c'est le maintien, voire l'accroissement de l'écart entre les gouvernés et l'élite gouvernante qui provoque un sentiment de crise. Les évolutions présentes apportent un démenti à la croyance que le lien représentatif était destiné à avancer toujours vers plus d'identité ou d'identification entre gouvernés et gouvernants.

De même, en votant pour un parti qui présentait un programme détaillé, les électeurs avaient une plus grande

faculté de se prononcer eux-mêmes sur la politique future que lorsqu'ils élaient, auparavant, un notable dont la personnalité leur inspirait confiance. La démocratie de partis accroissait, pour les électeurs, la possibilité de voter sur la base de projets politiques. Là encore, les transformations actuelles infirment l'attente ou la prévision que cette possibilité allait continuer de s'accroître. Quand aujourd'hui un candidat se fait élire sur la base de son image personnelle et cherche à persuader qu'il est plus apte que les autres à affronter les difficultés de demain, les électeurs sont moins en mesure de se prononcer sur les décisions à venir que lorsqu'un parti présentait le catalogue des mesures qu'il se proposait de prendre. En ce sens aussi, le régime représentatif semble avoir cessé de progresser vers le gouvernement du peuple par lui-même.

L'impression de crise aujourd'hui prévalente doit beaucoup à l'intuition diffuse que l'on s'était mépris sur la direction de l'histoire. Le gouvernement représentatif s'est indubitablement démocratisé depuis son établissement au sens où sa base s'est élargie et où l'ensemble représenté s'est immensément étendu. Cette évolution-là n'a pas été renversée, l'histoire a confirmé ce que l'on avait cru. En revanche, la démocratisation du lien représentatif, le rapprochement entre représentants et représentés, le poids plus grand des souhaits des gouvernés sur les décisions des gouvernants se sont avérés moins durables qu'on ne l'avait pensé. En ce sens, pourrait-on dire, la démocratie s'est assurément étendue, mais il est au mieux incertain qu'elle se soit approfondie.

Il faut rappeler, cependant, que dans le dispositif originel de la représentation, la dimension démocratique du lien entre gouvernés et gouvernants n'était ni la similarité, ni l'exécution par ceux-ci des instructions de ceux-là. Les institutions représentatives visaient à soumettre les gouvernants au jugement des gouvernés. C'est la reddition des comptes qui, depuis l'origine, constitue l'élément démocratique fondamental du lien représentatif. Aujourd'hui comme hier, la représentation comporte ce moment souverain où le peuple rend son verdict sur les actions passées des gouvernants.

Cela ne revient pas à dire, cependant, que le gouvernement représentatif soit au fond demeuré le même tout au long de son histoire, les changements n'affectant que ses apparences superficielles. La démocratie de partis était bien, à certains égards, profondément différente du parlementarisme. La représentation, un système inventé par des aristocrates anglais, des propriétaires fonciers américains et des hommes de loi français, s'est transformée, un siècle plus tard, en un mécanisme d'intégration de la classe ouvrière et de pacification du conflit de classe. Les Pères Fondateurs n'avaient assurément pas la moindre idée de cette issue, et la représentation n'avait nullement été conçue pour atteindre de tels objectifs. Le dispositif inventé à la fin du xviii^e siècle présentait une remarquable flexibilité. Il avait une capacité, probablement insoupçonnée au départ, à prendre des formes différentes en fonction des circonstances. Ni la différence des formes ni la pérennité de la structure ne sont *la* vérité du gouvernement représentatif. De même que le régime représentatif présente simultanément des traits démocratiques et non démocratiques, ceux-ci n'étant pas plus vrais ou plus essentiels que ceux-là, de même il peut prendre au cours du temps des visages profondément différents tout en demeurant profondément identique.

Conclusion

Le gouvernement représentatif forme un phénomène étonnant, notions-nous au début de cette étude, même si son appartenance à notre univers familier fait penser que nous le connaissons bien. Conçu en opposition explicite avec la démocratie, ce régime passe aujourd'hui pour l'une de ses formes. Le terme de peuple désigne évidemment, à présent, un ensemble beaucoup plus vaste qu'au XVIII^e siècle : l'avènement du suffrage universel a considérablement accru l'étendue du corps des citoyens. Mais d'un autre côté, le dispositif institutionnel réglant la désignation des représentants par les citoyens et l'influence de la volonté populaire sur les décisions gouvernementales n'a pas changé depuis les origines du gouvernement représentatif. Et il est à tout le moins incertain que l'histoire soit allée dans le sens d'un rapprochement entre gouvernants et gouvernés et d'un plus grand contrôle de ceux-ci sur ceux-là. On n'hésite pas cependant à décrire les régimes représentatifs contemporains comme des démocraties représentatives. Les Pères Fondateurs, en revanche, avaient une conscience aiguë de la « différence énorme » entre le gouvernement représentatif et le gouvernement par ce qui constituait alors le peuple. Le paradoxe subsiste donc : sans avoir évolué de façon manifeste et indubitable, le rapport entre représentants et représentés est maintenant perçu comme démocratique, alors qu'il fut conçu en opposition avec la démocratie.

Il apparaît, au terme de notre parcours, que cet écart entre la conception originelle et la perception contemporaine tient, pour une part au moins, à la nature des institutions représentatives. Le gouvernement représentatif comporte à la fois des traits démocratiques et des traits non démocratiques. La dualité est dans sa nature et pas seulement dans le regard de ceux qui l'observent. L'idée que le régime représentatif remet, d'une certaine manière, le gouvernement aux mains du peuple n'est pas seulement un simulacre ni un mythe mobilisateur, comme le prétendent tous ceux qui, de Marx à Schumpeter, s'efforcent de démystifier ce que l'on appelle aujourd'hui démocratie. Le gouvernement représentatif comporte bien, en réalité, des éléments démocratiques. Mais sa dimension oligarchique est tout aussi incontestable. La clef de l'énigme du gouvernement représentatif réside dans ce qu'il est un régime balancé ou équilibré. Ces adjectifs ne constituent ici nullement des jugements de valeur, ils désignent une propriété factuelle du système. Le dispositif institutionnel du gouvernement représentatif se caractérise par la combinaison de propriétés démocratiques et non démocratiques.

L'absence de mandats impératifs ou de promesses légalement contraignantes et le fait que les élus ne sont pas révocables à tout moment donnent aux représentants une certaine indépendance vis-à-vis de leurs électeurs. Cette indépendance marque l'écart entre le régime représentatif et le gouvernement indirect par le peuple. Mais inversement, la liberté d'expression et de manifestation des opinions politiques empêche que les représentants, une fois élus, se substituent absolument aux représentés et ne deviennent les seuls acteurs du jeu politique. Des fractions du peuple, voire le peuple tout entier peuvent à tout moment rappeler aux représentants qu'ils ne sont pas le peuple et qu'il est prudent de tenir compte de ces voix qui se font entendre en dehors des palais gouvernementaux. La liberté de l'opinion publique forme ainsi un contrepoids populaire à l'indépendance des gouvernants.

Les élus ne sont pas liés par les promesses faites aux élec-

teurs. Si ceux-ci élisent un représentant parce qu'ils veulent voir mise en œuvre la politique qu'il a promis de conduire, cette volonté n'a que la valeur d'un vœu. Sur ce point précis, l'élection des représentants modernes n'est pas si différente qu'on le croit parfois de l'élection des députés aux états Généraux qui, dans l'Ancien Régime, exprimaient les vœux de la population. Mais d'un autre côté, comme les représentants sont soumis à réélection, ils savent qu'ils auront à rendre des comptes et qu'à ce moment-là les paroles ne suffiront plus. Les représentants modernes savent qu'ils risqueront leur place le jour où le peuple portera son verdict sur leurs actions passées. Il est du coup raisonnable, pour eux, d'agir dès maintenant en essayant d'anticiper ce qui se passera au jour du jugement. Dans le système représentatif, la volonté prospective des électeurs n'est qu'un vœu, mais quand ceux-ci ne sont pas satisfaits de la politique menée par les gouvernants, leur jugement rétrospectif a la valeur d'un ordre. À chaque nouvelle élection, les électeurs se déterminent sans doute à la fois en fonction de leurs souhaits pour le futur et de leur appréciation du passé. Ici les éléments démocratiques et non démocratiques se mêlent donc inextricablement dans un acte unique et simple.

La désignation des gouvernants par élection au suffrage universel et sans conditions d'éligibilité combine plus étroitement encore les dimensions démocratique et non démocratique. Si l'on considère les citoyens en tant que candidats potentiels aux charges, l'élection apparaît comme une procédure inégalitaire et non démocratique, car contrairement au sort elle ne donne pas à n'importe qui le souhaitant une chance égale d'accéder aux fonctions publiques. L'élection est même une procédure aristocratique ou oligarchique en ce qu'elle réserve les charges à des individus éminents que leurs concitoyens jugent supérieurs aux autres. La procédure élective fait obstacle au désir démocratique que les gouvernants soient des individus comme les autres, proches des gouvernés par leurs caractères, leur mode de vie et leurs préoccupations. Toutefois, si l'on envisage les citoyens, non plus en tant que gouvernants potentiels et objets possibles du

choix des autres, mais en tant que sujets du choix et titulaires du droit à conférer les charges, l'élection apparaît sous un jour différent. Elle présente alors son visage démocratique, car tous les citoyens ont l'égale possibilité de choisir les gouvernants (et de les renvoyer). L'élection sélectionne nécessairement des élites, mais il appartient aux citoyens ordinaires de définir ce qui constitue une élite et qui y appartient. Dans la désignation des gouvernants par élection, les dimensions démocratique et non démocratique ne tiennent donc même pas à des éléments distincts quoique toujours mêlés en pratique, comme les motivations prospectives et rétrospectives d'un vote. L'élection présente simplement deux faces différentes selon le point de vue d'où on l'envisage.

Dans une constitution mixte où le mélange est parfait, écrivait le Philosophe, on doit voir à la fois la démocratie et l'oligarchie et aucune des deux. La généalogie révèle, dans le gouvernement représentatif, la constitution mixte des modernes.

aristocratie: 27, 43-44, 56, 59-61, 66, 79-80, 82-83, 85-86, 88, 91, 93-94, 97-100, 102, 106-108, 127-128, 136, 148-149, 154-156, 163-164, 166, 170, 172-175, 186, 189-191, 195-196, 198-200, 202, 265, 302, 307; voir aussi: 187, 205.
autogouvernement: 212, 223, 245, 252, 273.
auto-sélection : 29; voir aussi : 26.
- électoral : 130. censure : 25.
circonscriptions (électorales, taille des -): 20, 149-150, 158-167, 169-170, 210, 260, 280.
citoyenneté: 39, 132, 175. classe (sociale): 68-74, 83, 100, 148-150, 157, 164, 212, 265, 267-269, 302. communication (politique) : 245, 281. compétence : 21, 27, 48-52,

Index thématique

94, 111,
180, 239, 265. compétition (électorale) : 76-77, 84, 101, 179, 197, 224, 274, 280, 293,
campagne électorale : 90, 128, 178-180, 184-186, 204, 232, 262, 269, 283-284, 292.

Cet index rassemble les principales notions figurant dans le texte ou dans les notes.

candidat, voir candidature.
candidature : 25-26, 30, 57-58, 60, 69, 73-74, 76-77, 89-90, 99, 124, 127-128, 151-152, 161, 165, 176-187, 190, 203, 210, 220, 226-227, 230, 245, 250, 259-260, 264, 266-268, 279, 281-285, 287-288, 291-292, 301, 307.
cas d'exception : 164-165.
cens: 43-44, 124, 126, 129, 133, 136, 160, 162. - d'éligibilité, voir éligibilité.
296. comportement électoral : 164, 166, 229, 267, 272, 279-280, 283-284, 286, 288. compromis : 272-273, 276, 278. consentement: 113-116, 118-119, 121-124, 166-167, 201-202, 225-226, 239, 241-245, 253, 267, 299.
corps électoral : 124, 128, 131-132, 136, 159, 162, 166, 174, 185, 197, 201, 203, 209, 232, 248, 250, 264,

271, 280, 285-288, 290, 292, 294, 299. corruption: 35, 37, 130, 136, 139, 152, 158, 186, 258.

déférence : 128, 161, 166, 259, 261.

dépenses électorales : 128, 166, 186, 204. despotisme : 219. dictature: 68, 219. discussion: 17, 28, 215, 234-245, 252-256, 258-259, 263-264, 277-278, 297-299. dissension : 72, 75.

division du travail : 13, 169, 237.

droit de suffrage, voir droit de vote.

droit de vote: 14, 61, 68, 77, 98, 108, 112, 124, 126, 129-132, 135-139, 143, 150-151, 160, 162, 173, 186, 191, 248, 252, 262, 264.

droit d'instruction: 195, 211, 217-218; voir aussi mandat impératif.

droit naturel : 139, 200-202.

École du - : 115-116, 122, 225.

égalité : 60-61, 81, 86-87, 100, 108, 111, 123, 176, 200-201, 239.

- arithmétique : 54-58.
- des chances: 52-53, 59, 177, 179.
- géométrique : 54-55, 57, 59.
- politique : 15, 61, 162.

élection indirecte: 74, 130, 134.

élections répétées: 154, 168, 178, 187-188, 224-226; voir aussi réitération de l'élection.

électoral, voir corps électoral

éligibilité : 44, 61, 77, 82, 96, 129-130, 132-134, 137-138, 140-141, 143, 151, 156, 162-163, 165-167, 169, 173, 175, 180, 191, 197, 307.

élite : 28, 65, 70, 80, 88, 92, 94, 100, 127, 153, 166-167, 180, 188-189, 196-200, 204, 208, 249, 260, 265-266, 276, 281, 299-300, 308.

élitisme: 190, 205, 208, 265-266, 281.

exception, voir cas d'exception.

faction : 74-77, 80, 88, 90, 110, 248.

hérédité : 18, 22, 41, 65, 79, 91, 106, 123, 148, 155, 172, 177, 192, 225.

identification (liens d'-) : 245, 252, 269-270, 294, 298, 300.

identité (des gouvernants et des gouvernés): 41, 111, 145-146, 192-195, 223, 250, 300.

idéologie : 29, 221, 229, 233, 245.

image (politique): 182, 245, 291-294, 301.

initiative (pouvoir, faculté d'-) : 28-29, 34, 38, 58, 69, 220, 232-233, 245, 286-287, 290.

jugement : 26, 39, 77, 81, 87-88, 97, 99, 101, 151-152, 178, 180-183, 186-187, 196-197, 201-202, 204-205, 228, 244, 245, 274, 283, 299, 301. - rétrospectif, voir rétrospectif.

justice (distributive) : 55-57, 59-60, 123-124, 177, 200.

libéralisme : 236.

majorité (des suffrages) : 70, 72, 199, 233, 241-244, 253, 273, 283.

mandat impératif: 146, 195, 209-213, 217, 226, 228, 248, 283, 306; voir aussi droit d'instruction.

manifestation: 220-221, 223, 261, 274, 295, 297.

marchandage : 254-256, 258.

méritocratie : 177, 179.

militant, voir militantisme.

militantisme: 185, 220, 249-250, 264-267, 270, 273-274, 281, 297, 300.

mixte (constitution -, gouvernement -, régime -) : 43, 56, 66-67, 91, 198-200, 308.

monarchie : 19, 54, 64, 66, 117, 122, 131, 198-199.

neutralisation : 275, 293, 295, 297-298. notable: 101, 184, 260, 265, 281, 299-300.

offre électorale : 279, 283, 285-286, 288-290. oligarchie : 25, 29, 37, 43-44, 56, 59-61, 69, 128, 150, 190, 198-200, 265, 306-308. opinion publique: 161, 214-215, 218-219, 221-224, 252, 261-263, 274-276, 293-297, 306.

parti (politique): 169, 185, 230, 245, 248-252, 259, 263-280, 284-287, 291-297, 299-300, 302.

participation (politique) : 20, 31, 33, 39, 46, 48, 67, 75, 95, 155, 216. pétition: 216-218, 220-221, 223, 261, 274, 295, 297. probabilité: 58-61, 123-124, 147, 179, 233, 298.

professionnalisme: 14, 49, 50-51, 61. programme (politique): 182, 214, 226, 230, 232, 245, 249-250, 252, 269-270, 273, 278-279, 281-283, 291, 300.

Q.O.T. (*quod omnes tangit*) : 117-119.

reddition des comptes : 24-25, 37, 51, 109, 301, 307. réitération de l'élection : 188, 223, 227; voir aussi élections répétées.

rémunération (des fonctions politiques) : 30-31.

rétrospectif (jugement -, vote -) : 223, 228-234, 245, 307-308.

révocabilité (des élus): 209-211, 213, 224, 306.

rotation (des charges) : 44, 46-49, 58, 61, 79, 94-97, 213.

scrutin d'approbation : 79-84, 86, 109.

scrutin proportionnel: 271, 273.

sélection : 18, 20-23, 26, 30, 33, 43, 50, 61, 71, 74, 76, 78-80, 83-84, 88-90, 93-94, 98-99, 101-102, 104-110, 113, 116, 118, 127, 133-134, 153, 155, 157, 160, 169-170, 174, 177, 181, 185, 187-192, 195, 197, 201-204, 213, 224, 229, 234, 260, 266, 281, 308.

similarité (des représentants et des représentés): 144-145, 147, 152, 154, 167, 169-170, 182, 191, 193, 195-197, 205, 250, 266, 301.

similitude, voir similarité.

sondage (d'opinion) : 219-221, 223, 248, 287, 295-297.

souverain, voir souveraineté.

souveraineté: 67, 96, 98, 102-106, 176, 225, 235, 301.

squlitino, voir scrutin d'approbation.

suffrage universel : 14, 61, 131-132, 161, 191, 197, 211-212, 248, 280, 303, 307.

tyrannie : 141.

unanimité: 34, 127, 241.

volontariat : 26, 32-33, 57-58, 99.

Index des noms cités

Cet index rassemble les noms d'auteurs et d'acteurs mentionnés dans le texte ou dans les notes.

ADAMS, J.T. : 110, 112, 146.
AMAR, A. : 20.
ANDOCIDE : 38.
ARISTIDE : 27, 100.
ARISTOTE : 30-31, 39, 43-45, 52-53, 55-61, 88, 124, 164, 172, 174, 190, 192, 199-201, 236, 308.

BACHRACH, P. : 205. BAGEHOT, W. : 128. BALL, T. : 144. BARON, H : 88.
BÉER, S.: 261, 274. BENTHAM, J. : 210, 222, 235. BERELSON, B. : 267.
BERGOUNIOUX, A. : 270, 273, 278.
BERKOWITZ, L. : 183. BERLIN, I. : 216.
BIRNBAUM, P. : 268. BLACKSTONE, W. : 261. BODIN, J. : 67. BOUWSMA, W.J. : 88. BRINDENBAUGH, C. : 112. BRISSOT, J.-P. : 134. BRUCKER, G.F. : 78.

BRUNI, L. : 76-77, 86.
BRUTUS (pseudonyme) : 145, 147, 149, 164. BRYCE, J. : 235. BURKE, E. : 235, 237-238, 248, 253, 260-261.

CAIN, B. : 280.
CAMPBELL, A. : 267.
CANNON, J. : 112, 127-129.
CASTORIADIS, C. : 56.
CHASE, S.: 146-147.
CICERON : 66.
CIMON : 27.
CLARKE, M. : 117.
COHEN, E. : 291.
CONGAR, Y.: 118.
CONSTANT, B. : 42.
CONTARINI, G. : 90.
CONVERSE, P.E. : 267.
COOK JR., E.M. : 112.
COOPER, A.A. : voir SHAFTESBURY.
CROCKER, J. : 183.
CROMWELL, O. : 93, 114.

DAHL, R. : 205, 228.

- DEMOSTHENE : 51, 53.
 DERATHE, R. : 115. DUNN, J. : 15, 283. DUPOIRIER, E. : 291, 295.
 EDOUARD I^{er} : 118. ELLIOT, J. : 155. ELLSWORTH, O. : 137, 140. ELSTER, J. : 20, 109, 254. ÉPHIALTÈS : 23. ESCHINE : 29. EURIPIDE : 44.
 FARRAND, M. : 109, 136, 224. FEDERAL FARMER : 146, 149-150, 169. FEREJOHN, J. : 229-230, 280. FERMAT, P. de : 59. FERNANDEZ, R. : 233. FINLEY, M. : 23, 52. FIORINA, M. : 229, 280. FISKE, ST. : 183. FREDERIC II : 118. FRIEDBERG, E. : 120. FUSTEL DE COULANGES, N.-D. : 41, 42, 99.
 GASH, N. : 210. GAUDEMET, J. : 120. GAXIE, D. : 279, 298. GERRY, E. : 142. GIANNOTTI, D. : 79, 83. GILBERT, F. : 83, 88. GLOTZ, G. : 41-42. GORHAM, N. : 140. GRATIEN : 118. GRAWITZ, M. : 279, 284. GROTIUS, H. : 115, 200-201, 225. GRUNBERG, G. : 291, 295, 298. GUENIFFEY, P. : 109-111, 131-134. GUICCIARDINI, F. : 77, 86-88, 98, 124, 153, 172, 190, 198. GUIZOT, F.-P.-G. : 235.
 HABERMAS, J. : 222, 236.
 HAEGEL, F. : 295. HAMILTON, A. : 12, 145, 151, 154, 156-158, 164, 224. HANSEN, M.H. : 23-25, 28-36, 43, 52-53. HARDIE, K. : 274. HARRINGTON, J. : 64-65, 89, 91-98, 100, 108, 110, 121, 190. HEADLAM, J. W. : 23, 43. HERODOTE : 53. HOBBS, T. : 67, 115, 194, 200-201, 222-223, 225. HOFFMANN, R.J.S. : 238. HOFSTADTER, R. : 248. HONORIUS III : 118, 120. HUTSON, J.H. : 140.
 IMPARTIAL EXAMINER : 146. INNOCENT III : 118. IRETON, H. : 114. ISOCRATE : 52, 56.
 JACOB, E.F. : 78. JAY, J. : 12, 151. JEFFERSON, T. : 158. JONES, J.R. : 130.
 KAUTSKY, K. : 270-271. KELSEN, H. : 270-273. KEY, V.O. : 279. KISHLANSKY, M. : 119, 127-128. KURLAND, P.B. : 143, 211, 218. KYMLICKA, W. : 177.
 LAGARDE, G. de : 117. LANCELOT, A. : 279, 284. LANE, F. : 88-90. LANG, G.E. : 294. LANG, K. : 294. LANTHENAS, F.-X. : 109. LAZARSFELD, P. : 267. LECA, J. : 268, 279, 284. LEIBHOLTZ, G. : 17, 249. LEIBNIZ, G.-W. : 180. LERNER, R. : 143, 211, 218. LEVACK, P. : 238. LOCKE, J. : 115, 165, 200-201, 225, 235, 237, 241-242, 282-283.

- MACHIAVEL, N. : 64, 67, 95, 98, 101, 155. MAC-PHEE, W. : 267. MADISON, J. : 12, 14, 16, 20, 136-138, 140, 150-154, 158-162, 209, 217, 235, 237. MANIN, B. : 270, 273, 278, 289. MARANINI, G. : 88-89. MARONGIU, A. : 118. MARX, K. : 211, 212, 306. MASON, G. : 138, 142. MCMASTER, J.B. : 159. MEDICIS (famille des) : 78, 80, 82-85. MEIER, C. : 71-72. MICHELS, R. : 265-266, 300. MILL, J.S. : 186, 222, 235, 244. MILLER, W.E. : 267. MONAHAN, A. : 117-118. MONTESQUIEU, Ch.-L. de Secondât (baron de la Brède et de) : 64-65, 98-102, 107-108, 110, 121-122, 124, 172, 174, 190, 235, 237. MONTGILBERT, F.-A. : 109. MOORE, D.C. : 128. MORRIS, G. : 136-138. MORROW, G.R. : 55. MOSCA, G. : 205, 208. MOULIN, L. : 117, 120.
 NAJEMY, J. : 78, 80-82. NECKER, J. : 222. NICOLET, C. : 67-69, 71, 73. NIE, N.H. : 279, 284. NIPPEL, W. : 67. NOËLLE-NEUMANN, E. : 222.
 OSTROGORSKI, M. : 249, 263, 275. OTANES : 53.
 PARETO, V. : 188-189, 205, 208. PASCAL, B. : 59. PASQUINO, P. : 14. PERICLES : 23, 26-27, 51. PETROCIK, J.R. : 279, 284.
 PHILIPPE LE BEL : 118. PHOCION : 26. PITKIN, H. : 17, 144, 146, 223. PIZZORNO, A. : 268. PLATON : 51-52, 54-55, 57, 59, 192, 236. POCKOCK, J.G.A. : 64, 75, 88, 93-95, 97, 139. POLE, J.R. : 126, 129, 136, 142, 159, 210, 215, 261. POLYBE : 66-67. POMPER, G. : 279. POST, G. : 118. POWELL, G.B. : 231. PROTAGORAS : 51-52. PROUDHON, P.-J. : 266. PSEUDO-XENOPHON : 43. PUFENDORF, S. : 115, 200-201, 225.
 RAINSBOROUGH, T. : 114. RANBOLPH, E. : 140, 142. REID, J.P. : 114, 211. RIALS, S. : 115. RODRIK, D. : 233. ROSANVALLON, P. : 15, 235, 266. ROSS TAYLOR, L. : 69, 71. ROUSSEAU, J.-J. : 47, 64-65, 91, 102-108, 110, 115, 121-122, 172, 174, 190, 193, 200, 212, 222, 238.
 ROY, B. : 295. RUBINSTEIN, N. : 78, 82, 84-85. RUTLEDGE, J. : 140.
 SAMBURSKY, S. : 59. SARTORI, G. : 205, 208. SAUSSURE, F. de : 292. SAVONAROLE, J. : 78, 84. SCHMITT, C. : 61, 111, 165, 192-196, 222, 234-236, 249, 275-276. SCHUMPETER, J. : 205, 208-209, 224, 229, 289, 306. SHAFTESBURY : 129-130. SHAYS, D. (rébellion de) : 159. SIEGFRIED, A. : 267. SIEYES, E.-J. : 12-14, 20, 109, 133, 235, 237-242, 253.

SMITH, M. : 145, 148-149, 156.	THUCYDIDE : 45. TITE-LIVE : 101.
SOCRATE : 21, 30, 51. SOLON : 46, 99.	TOCQUEVILLE, A. de : 112, 222.
SOMERS, J. : 130. SPRINTZEN, M. : 183.	ULLMANN, W. : 119.
STAVELEY, E.S. : 23, 69, 71-72.	VERBA, S. : 279, 284.
STOKES, D.E. : 267. STONE, F. : 159.	WAKEFIELD, D. : 210.
STORING, H.J. : 144-145. STROZZI, N. : 86-87.	WALEY, D. : 74-75.
TARDE, G. : 222. TAYLOR, S.E. : 183.	WEBER, M. : 213.
THEMISTOCLE : 27.	WILSON, J. : 109, 135, 140, 154-155, 158-160, 162, 164.
THOMAS D'AQUIN : 121.	WINKLER, J.D. : 183.
THOURET, J.-G. : 114.	XENOPHON : 21, 30, 100.

Table des matières

Introduction	11
I. - Démocratie directe et représentation : la désignation des gouvernants à Athènes.....	19
II. - Le triomphe de l'élection	79
1. Le tirage au sort et l'élection dans la tradition républicaine : les leçons de l'histoire.	66
Rome.....	66
Les républiques italiennes	74
Florence.....	78
Venise.....	88
2. La théorie politique de l'élection et du tirage au sort aux xv ^e et xviii ^e siècles...	93
Harrington.....	93
Montesquieu.....	98
Rousseau	102
3. Le triomphe de l'élection : consentir au pouvoir plutôt qu'y accéder.....,	108
III. - Le principe de distinction	125
1. L'Angleterre	127
2. La France	131

3. Les États-Unis	135
Philadelphie	135
Le débat de ratification	143
IV. - Une aristocratie démocratique	171
1. Théorie pure du caractère aristocratique de l'élection.....	174
Les préférences de personne.....	175
La dynamique d'une situation de choix ..	179
Les contraintes cognitives	182
Les coûts de la diffusion de l'information	184
Définition de l'aristocratie électorale	186
2. Les deux visages de l'élection : les vertus de l'ambiguïté	191
3. L'élection et les principes du droit naturel moderne	200
V. - Le jugement public	207
1. La marge d'indépendance des gouvernants	209
2. La liberté de l'opinion publique	214
3. La réitération de l'élection	223
4. L'épreuve de la discussion	234
VI. - Métamorphoses du gouvernement représentatif	247
1. Le parlementarisme.....	259
L'élection des gouvernants.....	259
La marge d'indépendance des gouvernants	260
La liberté de l'opinion publique	261
L'épreuve de la discussion	263
2. La démocratie de partis.....	264
L'élection des gouvernants.....	264
La marge d'indépendance des gouvernants	270
La liberté de l'opinion publique	274

L'épreuve de la discussion.....	277
3. La démocratie du public	279
L'élection des gouvernants	279
<i>La personnalisation du choix électoral.</i>	279
<i>Le rôle de l'offre électorale en général</i>	283
La marge d'indépendance des gouvernants	291
La liberté de l'opinion publique	293
L'épreuve de la discussion.....	297
4. Tableau récapitulatif.....	303
Conclusion	305
Index thématique	309
Index des noms.....	313

*Achevé d'imprimer en novembre 2006
sur les presses de l'imprimerie Maury Eurolivres
45300 Manchecourt*

N° d'éditeur : L01EHQNFH1349A005.
Dépôt légal : novembre 1996.
N° d'impression : 06/11/125356.

Imprimé en France