

YVES MÉNY
MARC SADOUN

Conception de la représentation et représentation proportionnelle

All should have prizes.

(Lewis Carroll,
Through the looking glass.)

L'organisation des démocraties occidentales repose, avec des variantes mineures, sur la théorie du régime représentatif qui connaît un succès et un développement extraordinaires dans la foulée des révolutions américaine et française mais a des origines bien plus lointaines. Comme l'a rappelé récemment Pierre Avril (1) dans sa contribution au Congrès de Science politique de Grenoble, les monarchies anglaise et française de l'Ancien Régime avaient posé les conditions théoriques et surtout fonctionnelles du système représentatif. Toutefois, ni cette longue tradition, ni le prodigieux succès de cette construction philosophique et constitutionnelle n'ont permis de dégager une définition unanimement acceptée du concept de représentation, fondement de tout l'édifice. Sans parler du problème non moins fondamental, mais dont nous ne nous préoccupons pas ici, de la légitimité d'une telle construction : le système de représentation politique, quelles qu'en soient les formes, ne serait-il pas une supercherie, une ruse qui ne donne au peuple soi-disant souverain que l'illusion du pouvoir ? Le suffrage universel, mécanisme essentiel de la représentation politique, serait ainsi dirigé « contre la démocratie » (2).

Si l'on ne s'interroge pas sur la signification latente de tels mécanismes, mais que l'on demeure dans le cadre de référence des systèmes politiques occidentaux, et en particulier français, comment se caractérise et s'organise le système de représentation ? Constatons

(1) P. Avril, Note sur les origines de la représentation, *Congrès de l'Association française de science politique*, janvier 1984, ronéoté.

(2) Ph. Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980.

d'abord que la représentation politique s'accommode d'un certain laxisme dans ses modes de réalisation : on admet qu'un monarque, un Président de la République, élu par un collège restreint sont des représentants de leur nation ou de leur peuple. Il s'agit là de vestiges de systèmes monarchiques, ou traditionnels, où la représentation découle des attributs de la personne (liés par exemple à l'hérédité) ou des mécanismes de sélection (choix par un collègue, un groupe, une classe). Par extension, on reconnaît cette qualité de représentants à des fonctionnaires désignés par les titulaires du pouvoir (préfets, ambassadeurs), même si parfois l'élection a été préférée (Constitution française de 1791, élections de nombreux agents d'autorité aux Etats-Unis). Au niveau des relations internationales, le concept de représentation est encore moins lié à celui de démocratie, dans la mesure où les Etats établissent des relations entre eux, négocient, procèdent à des échanges sur la base d'une « reconnaissance » qui ne se soucie guère — sauf pour des raisons d'ordre tactique — de considérations d'ordre démocratique. Rares sont les Etats qui, comme le Mexique, se refusent pour des raisons d'ordre philosophico-constitutionnel à entretenir des relations diplomatiques avec l'Espagne franquiste pendant près d'un demi-siècle !

L'idée de représentation, même si elle est de plus en plus invoquée de façon polémique dans les relations internationales, a par conséquent une fonction et une valeur d'ordre internes. Telle qu'elle est couramment pratiquée dans les démocraties occidentales contemporaines, la représentation signifie :

- 1) Que la loi est faite par des représentants du peuple ;
- 2) Que ces délégués représentent le peuple (ou la nation) tout entier ;
- 3) Que les représentants sont responsables devant le peuple par le biais d'élections répétées.

Ces trois éléments constitutifs positifs entraînent en même temps le rejet de modes de représentation alternatifs :

- 1) Le fait que la loi soit faite par le peuple n'implique pas que tous les représentants soient désignés par le peuple (Chambre des Lords) ou qu'il n'y ait qu'une seule Chambre ; ou encore que les représentants soient désignés par *tout* le peuple (suffrage censitaire) ;
- 2) Les représentants ne sont pas les délégués d'un territoire déterminé ou d'un groupe social particulier à l'égard desquels ils seraient redevables de leurs actions ;
- 3) Les représentants ne sont pas liés et responsables à l'égard de leurs électeurs comme le seraient des mandataires à l'égard de

leurs mandants. Le mandat impératif est exclu et seules les élections répétées permettent au souverain de signifier son jugement à ses représentants.

Un simple coup d'œil sur les caractères positifs et négatifs de la théorie de la représentation, généralement retenue par les démocraties occidentales, permet de juger du caractère à la fois idéologique et pragmatique de cette théorie. Idéologique, car tous les fondements de la théorie constituent des présupposés auxquels il est aisé d'en opposer d'autres tout à fait antagonistes. Pragmatique, car le système représentatif s'accommode de vestiges archaïques ou d'adaptations à l'évolution des idées en matière démocratique : la Chambre des Lords ou le Sénat sont bien implantés dans les institutions britanniques et françaises, mais de qui sont-ils représentatifs ? D'une classe sur le déclin ? Ce serait le gage aux vieilles dentelles. Mais au nom de quoi ? Du territoire, de ses départements et de ses 36 000 communes ? Mais n'affirme-t-on pas que le parlementaire ne représente pas un territoire ?

De même, le système représentatif prend ses aises avec l'idée de démocratie, prêt qu'il est à toutes les adaptations que requiert l'esprit du temps. Puisque la représentation est celle de la nation toute entière, la définition de l'électorat est à « géométrie variable » : Avant-hier, « la richesse et les lumières », hier les majeurs du sexe masculin, aujourd'hui les femmes et les majeurs de plus de dix-huit ans.

REPRÉSENTATION ET REPRÉSENTATIVITÉ

Chemin faisant, le système représentatif démocratique évolue vers son idéal, c'est-à-dire vers un système où les représentants seraient l'expression fidèle, le miroir du corps social qui les a désignés. Il y a là le témoignage d'un *a priori* méthodologique et idéologique qui identifie le « bon gouvernement » de façon plus ou moins explicite à celui qui reflète non seulement les opinions du moment mais également les caractéristiques de la structure sociale. Les études sur la sociologie des députés, des maires, des hauts fonctionnaires et des élites en général ont toutes mis en évidence les inégalités d'accès de certaines couches sociales aux fonctions électives ou administratives. Mais au-delà du constat perce le regret qu'il y a trop de fils de la bourgeoisie dans l'administration, trop de paysans maires, pas assez d'ouvriers gouvernants.

Tout le système fonctionne en somme sur une croyance : l'idée de représentativité. Dans *Les mots et les choses* (3), Michel Foucault rappelle que la théorie du signe impliquait dans la tradition grecque trois éléments distincts : le marqué, le marquant et ce qui permet de lire dans l'un la marque de l'autre, c'est-à-dire la ressemblance : « le signe marquait dans la mesure où il était — presque la même chose — que ce qu'il désignait » (3). C'est cette conception trinaire que la logique de Port-Royal réduit quand elle dit : « le signe enferme deux idées, l'une de la chose qui représente, l'autre de la chose représentée et sa nature consiste à exciter la première par la seconde ». Le signifiant n'existe que par la représentation, il parle le signifié, à la limite, il est le signifié : « Il est caractéristique que l'exemple premier d'un signe que donne la logique de Port-Royal, ce ne soit ni le mot, ni le cri, ni le symbole, mais la représentation spatiale et graphique — le dessin : carte ou tableau. C'est qu'en effet le tableau n'a pour contenu que ce qu'il représente, et pourtant ce contenu n'apparaît que représenté par une représentation » (4). La carte désormais précède le territoire qu'elle doit représenter, le signe devient symbole (5).

Ce passage à un rapport intrinsèque entre signifiant et signifié gomme tout le fossé qu'impliquait l'opération de représentation tout en résolvant par avance l'aporie contenue dans la conception révolutionnaire de l'intérêt général. Car si le représentant peut s'autoriser à parler au nom de la nation tout entière, il justifie aussi sa prétention à exprimer l'opinion de chacun. Il peut se donner pour le reflet de celui au nom duquel il parle, mieux, il peut, par un véritable tour de magie, être lui-même le représenté. Exemples parmi d'autres : le RPR qui cultive son image de rassemblement, au besoin en faussant les chiffres de sa sociologie, ou, plus révélateur, le PCF qui, tout au long de son histoire, se dit le parti de la classe ouvrière par une fiction à laquelle d'ailleurs l'ensemble du mouvement socialiste adhère (6). A la limite, le processus de représentation crée littéralement un personnage de représentant-représenté que pourraient symboliser Antoine Pinay, le petit homme au chapeau rond capable de gérer en bon père de famille les affaires de la France, ou Jacques Duclos,

(3) M. Foucault, *Les mots et les choses*, Gallimard, 1966, p. 78.

(4) *Ibid.*, p. 78-79.

(5) Cf. ce que dit J. Baudrillard, *Simulacre et simulation*, Ed. Galilée, 1981 : « Aujourd'hui, l'abstraction n'est plus celle de la carte, du miroir ou du concept. Elle est la génération par les modèles d'un réel sans origine ni réalité : hyperréel. Le territoire ne précède plus la carte ni ne lui survit. C'est désormais la carte qui précède le territoire. »

(6) Léon Blum, par exemple, n'échappe pas à cette problématique dans le discours qu'il prononce au Congrès de Tours.

l'ouvrier pâtissier apte à disserter sur les problèmes de théorie et sur les exigences de la stratégie politique. Il n'y a plus alors de champ politique, plus de frontière, plus de professionnels, plus même de représentation.

C'est que si les principes juridiques dispensent le représentant de souligner l'identité qui le lie à son mandant, son besoin beaucoup plus exigeant de légitimité le porte en permanence à en proclamer l'évidence. On peut ainsi comprendre le travail que le responsable opère dans la représentation qu'il veut donner de lui. Pensons au délégué paysan qui cultive son image d'homme de la terre attaché à ses origines ou encore à l'homme politique décrit par Goffman qui, lors de son élection, « a le plus souvent, au même endroit, une main à tenir, celle de sa femme, qui montre qu'il ne se gonfle pas d'orgueil ni d'ambition et ne se place pas au-dessus du commun des mortels » (7). Plus vrai que le vrai, le représentant peut cultiver la croyance — des autres comme de lui-même — en son pouvoir et en sa légitimité, inverser même les rapports qui le lient à son mandant, au point que celui-ci devient la copie de celui qu'il a délégué. Lui qui voulait, par le jeu artificiel du miroir, effacer toutes les frontières, se donne les moyens de l'autonomie, comme le souligne J. Julliard : « Plus une assemblée s'imagine être la copie fidèle du corps qu'elle est censée représenter, plus elle s'estime représentative, plus elle a tendance à agir souverainement et, à l'occasion, tyranniquement » (8).

Sans être totalement indifférent à ce travail d'identification, le citoyen n'en est sans doute pas dupe. N'est-il pas d'ailleurs plus attaché à une représentation de ses intérêts qu'à celle de son identité ? Et la défense de ses intérêts n'implique-t-elle pas justement une dépossession de son identité ? « Qu'on puisse toujours trouver dans la trajectoire des représentants agricoles une propriété atypique, un trait distinctif, qu'il soit d'ordre économique, culturel ou social, remarque S. Maresca, nous montre que les agriculteurs ne délèguent pas pour les représenter ceux qui leur sont socialement conformes mais, au contraire, d'autres qui, en se distinguant d'eux, présentent des propriétés spécifiques nécessaires à l'exercice d'un mandat de porte-parole (aisance matérielle, formation scolaire, le bras long, un nom) » (9). La déférence, le souci de l'encadrement, de la hiérarchie que soulignent

(7) E. Goffman, *La représentation de soi dans la vie quotidienne*, Ed. de Minuit, 1973.

(8) J. Julliard, *Contre la politique professionnelle*, Ed. du Seuil, 1977.

(9) S. Maresca, La représentation de la paysannerie. Remarques ethnographiques sur le travail de représentation des dirigeants agricoles, *Actes de la recherche en sciences sociales*, mai 1981 (38), p. 3-18.

les sociologues signifient peut-être tout simplement que l'électeur a renoncé, pour mieux défendre ses intérêts, à la représentation fidèle de son identité. Comment d'ailleurs concevoir une représentation descriptive du citoyen qui prendrait en compte non seulement ses caractéristiques sociales, mais aussi ses humeurs, sa part de rêve, ses aspirations au bonheur (10)? Ce que le représentant s'acharne à montrer, le citoyen l'ignore en partie quand il exprime son vote en faisant parler davantage ses aspirations culturelles que ses propriétés socio-économiques. Pour être représentant, il faut que tous les hommes le croient, mais pour être représenté, la croyance du citoyen qui s'exprime suffit.

Il faut ainsi multiplier les éclairages — philosophique, juridique, sociologique — pour découvrir les contradictions qui minent le mécanisme : représentation de l'intérêt général et représentation des intérêts particuliers, représentation de l'identité et défense des intérêts, intérêt du représentant et intérêt du représenté. A leur façon, les constitutions de 1946 et 1958 symbolisent ce confusionnisme pragmatique : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ».

REPRÉSENTATIVITÉ ET REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Les débats soulevés par la question du mode de scrutin s'inscrivent dans ce contexte. Hier élus par une poignée de privilégiés, puis par les hommes et, aujourd'hui enfin, par la totalité de la population adulte, les représentants qui se veulent de plus en plus à l'image de leurs électeurs apparaissent bien comme les premiers, les seuls intéressés par les débats récurrents sur les techniques d'expression du vote. D'autant que le problème de l'adéquation et juste représentation se mêle étroitement à celui de l'obtention d'une majorité nécessaire à la gouvernabilité. Mieux représenter mais aussi mieux gouverner, le brouillage est poussé à son extrême lorsqu'en prétendant se choisir des représentants, on élit en réalité des gouvernants (11) (Premier Ministre en Grande-Bretagne, Présidentielles aux Etats-Unis où les grands électeurs ne sont plus que des « représentants » sans importance).

Dans ce débat, on crédite souvent le scrutin majoritaire d'une plus grande capacité à faire naître une majorité, la représentation pro-

(10) J. Tournon, Election de représentants, élection de gouvernants, *Congrès de l'Association française de science politique*, janvier 1984, ronéoté.

(11) *Ibid.*

portionnelle d'une plus grande justice, d'une meilleure représentativité. Si le vote est de plus en plus conçu comme celui de la manifestation d'intérêts parmi lesquels certains sont trop minoritaires pour passer au travers du filtre du scrutin majoritaire, la RP peut légitimement apparaître comme un remède à l'étouffement des minorités. Sans doute tous les modes de scrutins contredisent-ils la théorie classique de la représentation nationale excluant la représentation d'intérêts catégoriels ou territoriaux : le scrutin majoritaire uninominal exacerbe le clientélisme ; le scrutin de liste majoritaire permet des dosages et des répartitions territoriales ou socioprofessionnelles évidentes — un maire ne compose-t-il pas sa liste en tenant compte de la distribution des candidats entre villages et quartiers et de leur ventilation par sexe, âge, profession... ? —, mais il est certain que le formidable succès de la RP est d'abord lié à son pouvoir supposé de représentativité. Elections politiques, professionnelles, syndicales, étudiantes, partout chaque groupe doit être assuré de sa représentation pour que l'institution ou le processus de décision soit légitime.

Le phénomène n'est pas propre à la France. Il est même porté au paroxysme dans certaines démocraties occidentales : en Belgique, le gouvernement est composé à parité de Wallons et de Flamands et la règle du « propertz » s'applique à tous les niveaux politiques, administratifs et sociaux. En Italie, cette justice redistributive va jusqu'à prendre en compte l'importance relative des factions de la démocratie chrétienne pour l'attribution des portefeuilles ministériels. Aux Etats-Unis, la vogue de l'« affirmative action » a introduit les quotas au profit des minorités dans l'administration, les entreprises, les universités. En 1972, le Parti démocrate a même modifié ses statuts pour faire plus de place aux jeunes, aux Noirs, aux femmes (12). Cette règle de la représentativité s'est introduite au sein des institutions qui semblaient les plus protégées ou les plus difficiles à atteindre. Des Noirs ont été nommés à la Cour suprême et R. Reagan y a désigné pour la première fois une femme. La fonction présidentielle n'y a même pas échappé : on sait que puisque, par chance, les procédures américaines prévoient l'élection d'un « ticket » président/vice-président, les démocrates ont choisi une femme comme candidate à la vice-présidence. Cette vague n'est sans doute pas près de retomber. Elle constituait une réaction normale et saine à des situations profondément inégalitaires. Mais indéniablement, les analyses des chercheurs et les critiques des groupes concernés tendent à « oublier » le cadre

(12) Y. Mény, *L'affaiblissement des partis*, *Pouvoirs*, 1984 (29), p. 111-120.

idéologique de référence et les intérêts qui sous-tendent les stratégies de ces derniers.

Paradoxalement, par un effet en retour, les groupes qui se réclament de la représentativité pour avoir accès à la représentation, invoquent la théorie de la représentation dans ce qu'elle a de plus classique et de plus artificiel pour en tirer tous les bénéfices. Tout groupe disposant d'élus, si peu nombreux soient-ils, prétend parler au nom de l'ensemble dont il constitue la partie, tous parlent au nom de la nation tout entière, n'eussent-ils obtenu que 3 ou 5 % des suffrages. Cette ambivalence qui tend à cumuler les avantages de la représentativité et de la représentation fait partie de la rhétorique la mieux acceptée de la politique française : il n'y a pas un élu en France (mis à part à l'extrême-gauche) qui, à l'instant même de la proclamation de son élection, ne se croit obligé de célébrer les vertus de l'unanimité républicain : le peuple de gauche devient ainsi le peuple tout entier et il n'est pas un parti de droite qui ne soit national, républicain, de rassemblement ou d'union.

Un autre facteur qui a contribué à faire apparaître la représentation proportionnelle comme plus juste et plus démocratique est le succès, au cours du dernier quart de siècle, des idées de participation. L'élément majeur de ce thème à succès est qu'aucun ne doit être, *a priori*, éliminé du processus décisionnel : l'objectif est moins de rechercher les mécanismes les plus efficaces à la prise de décision, que de déterminer les moyens de rendre celle-ci possible par l'association des acteurs impliqués. Plutôt qu'une césure majorité-minorité, qui donne à la majorité et à elle seule le droit de décider (même si c'est dans le respect des droits de la minorité), la participation organise ou tente d'organiser des relations consensuelles. Certes, *in fine*, une majorité décide mais tout est fait pour associer au maximum les opposants ou les participants minoritaires. L'idée que chacun, même minoritaire, doit pouvoir être associé à la décision ou à l'institution se substitue à l'idée que la majorité, parce qu'elle est majorité, représente la nation *tout entière*. C'est cette aspiration à une majorité qui ne soit pas seulement arithmétique qu'exprimait le chef de l'État le 21 mai 1981 lorsqu'il déclarait « la majorité politique des Français, démocratiquement exprimée, vient de s'identifier à sa majorité sociale ». Dans la recherche d'un tel objectif, la représentation proportionnelle est un instrument privilégié : les frontières majorité-minorité sont généralement plus floues et en tout cas plus changeantes, requérant plus de consensus à défaut de discipline. Les relations partisans en Italie illustrent ce phénomène à l'extrême : aucun parti ne peut à lui seul disposer de la majorité, ce qui contraint aux alliances, voire à

l'assentiment tacite de l'opposition. C'est l'objectif que recherchait également le gouvernement Mauroy en Corse où l'application fort libérale de la représentation proportionnelle devait permettre à toutes les tendances, même les plus groupusculaires, de participer. Par ailleurs, même les partis politiques les plus attachés au scrutin majoritaire et à l'idée d'une majorité parlementaire fixée en début de législature par les élections, contribuent à affaiblir cette notion de majorité « représentative » de la nation tout entière en la confrontant sans cesse à l'état de l'opinion au fur et à mesure que passent les mois et les années : élections municipales, cantonales, européennes, sondages d'opinion, tout est utilisé pour contester la légitimité d'une majorité jugée indigne de gouverner le pays par insuffisance de *représentativité*. Ce phénomène d'interférence des « élections intermédiaires », de plus en plus évident en France, a été comparé à celui des *mid-term elections* aux Etats-Unis. Il y a toutefois une différence majeure entre les deux cas de figure : aux Etats-Unis, les *mid-term elections* concernent le renouvellement partiel des chambres et il y a donc adéquation dans les termes de la comparaison.

Enfin, il faut prendre en considération le facteur proprement partisan et idéologique dans le choix de la représentation proportionnelle comme mode le plus adéquat de représentation. Les avocats les plus ardents de la représentation proportionnelle se recrutent en particulier chez ceux que le scrutin majoritaire (à un ou deux tours) écarte de la scène politique du fait même de l'application de mécanismes discriminants. Historiquement, les partis de gauche dont l'émergence a été lente et difficile ont été les plus chauds partisans de la RP qui permettait de reconnaître leur existence. A cette raison pratique s'ajoutent la méfiance de la gauche à l'égard des clientèles que favorise le scrutin uninominal, la volonté de se prémunir contre la personnalisation des élections et l'indiscipline des élus, le peu de sympathie pour la théorie du mandat représentatif si conciliante à l'égard de pratiques peu démocratiques ; mais s'y ajoutent tous les groupes « hors système » (extrême-gauche, extrême-droite, écologistes, partis régionalistes, libéraux et démocrates britanniques, femmes, noirs, jeunes du parti démocrate aux Etats-Unis) qui aspirent à dire leur mot dans les enceintes de la représentation et ne voient leur salut que dans la proportionnelle. Dès lors que ce mode de représentation est introduit, il reste à définir le degré de fragmentation en même temps que de stabilité ou d'instabilité politiques qu'une société donnée est prête à accepter. Jusqu'à quel seuil va-t-on dans le niveau de représentation : 5 %, 3 %, 1 %, quitte à accepter une assemblée ingouvernable, « miroir brisé » d'aspirations inconciliables ?

Jusqu'à quel point préférera-t-on les changements progressifs et à peine perceptibles (comme dans la société italienne où la DC, imperturbablement, gouverne depuis quarante ans) aux phénomènes de *swing* dans des sociétés dites consensualistes (comme en Grande-Bretagne où l'alternance politique est source de pas mal de dégâts dans la définition et la mise en œuvre des politiques) ?

En définitive, le débat sur la représentation par le biais de la représentation proportionnelle est symptomatique de toutes les frustrations, des rêves et des manipulations de la vie politique : frustrations d'une représentation toujours imparfaite, rêve d'un système où les opinions seraient mécaniquement réfléchies et scientifiquement connues, comme dans un sondage techniquement parfait, manipulations du jeu politique qui ne risque de proposer au souverain captif qu'un autre modèle de cage.

YVES MÉNY, MARC SADOUN. — **The concept of representation and proportional representation.**

The understanding of the recurrent debate about the electoral systems requires a large diversity of approaches — philosophical, legal, sociological — and an assessment of the contradictory exigencies of the represented and of the representative. The proportional representation guarantees the representative's legitimacy rather than justice, democracy or the involvement of the minority in the decision-making process. Its success derives mainly from the confusion between the concepts of representation and representativeness.

RÉSUMÉ. — *Il faut pour comprendre les débats récurrents sur les modes de scrutin, multiplier les éclairages — philosophique, juridique et sociologique — et confronter les exigences contradictoires du représentant et du représenté. Plus que la justice et la démocratie, plus que l'association de la minorité aux responsabilités de la décision, la représentation proportionnelle assure le besoin de légitimité du représentant. Son succès repose d'abord sur la confusion entre les notions de représentation et de représentativité.*