

LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

Hanna F. Pitkin, Samuel Hayat

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « *Raisons politiques* »

2013/2 N° 50 | pages 35 à 51

ISSN 1291-1941

ISBN 9782724633184

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2013-2-page-35.htm>

Pour citer cet article :

Hanna F. Pitkin, Samuel Hayat « La représentation politique », *Raisons politiques* 2013/2 (N° 50), p. 35-51.
DOI 10.3917/rai.050.0035

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La représentation politique

Hanna F. Pitkin

Le domaine de la représentation substantielle ¹

Représenter veut dire ici agir dans l'intérêt des représentés, d'une manière réactive (*responsive*). Le représentant doit agir de façon indépendante ; son action doit exiger de la sagesse et du jugement ; il doit être celui qui agit. Les représentés aussi doivent être conçus comme capables d'agir et de juger de façon indépendante, et pas seulement être pris en charge. Et, malgré le conflit potentiel que cela fait naître entre le représentant et les représentés à propos de ce qui doit être fait, ce conflit ne doit normalement jamais avoir lieu. Le représentant doit agir de manière à ce qu'il n'y ait pas conflit, et s'il y en a un, une explication est nécessaire. Il ne doit pas être continuellement en désaccord avec les souhaits des représentés sans une bonne raison fondée sur leur intérêt. Cette vision plutôt complexe définit simplement les limites extérieures de ce qui peut être vu comme de la représentation en un sens substantiel (*substantive*). À l'intérieur de ces limites, un large éventail de positions théoriques est possible, selon les idées que l'on peut avoir sur différents points : qui est représenté, la nature des intérêts, les compétences relatives des représentants et des électeurs et la nature des questions que le représentant doit traiter.

Le premier de ces critères est aussi le plus simple. Là où la représentation est conçue comme représentation d'une abstraction, la consultation des souhaits ou des opinions de qui que ce soit a moins de chances d'être une part importante de l'activité de représentation. Mais quand ce sont des gens qui sont représentés, leur prétention à avoir quelque chose à dire sur leur propre intérêt devient pertinente. Par extension, plus on voit les intérêts des gens comme objectifs, comme pouvant être déterminés de l'extérieur, plus on peut laisser le représentant chercher à réaliser l'intérêt de ses électeurs sans leur demander ce qu'ils veulent. Mais si une telle vision est poussée trop loin, on quitte complètement le domaine de la représentation, et l'on se retrouve avec un expert qui décide de questions techniques et

1 - Nous remercions la University of California Press pour son aimable autorisation de reproduire une version traduite et abrégée du dernier chapitre de l'ouvrage d'Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley, University of California Press, 1972 [1967], p. 209-240), intitulé « Political Representation ». Les sous-titres ont été ajoutés par le traducteur (NdT).

prend soin des masses ignorantes. À l'inverse, plus on pense que l'intérêt des gens ne peut être défini que par eux-mêmes, plus on voudra qu'un représentant consulte ses électeurs et réagisse à leurs demandes. À l'extrême, là encore, agir pour autrui de façon substantielle devient impossible, et il faut se tourner vers d'autres visions de la représentation ou bien déclarer que ce concept est une illusion.

Cet éventail de possibilités est étroitement lié aux conceptions des compétences respectives du représentant et des représentés. Plus on pense que le représentant fait partie d'une élite supérieure par sa sagesse et par sa raison, moins cela a de sens de vouloir que le représentant consulte les opinions ou même les souhaits de ceux pour qui il agit. À l'inverse, dans la mesure où l'on voit le représentant et les électeurs comme relativement égaux, on peut vouloir que les opinions des électeurs soient prises en compte. Là encore, les positions extrêmes font sortir du concept de représentation : un véritable expert n'est pas un représentant, et une personne qui ne fait que consulter et répercuter sans agir ne représente pas non plus. Mais l'éventail intermédiaire est large.

Ces considérations sont à leur tour liées à la façon dont on conçoit le type de problèmes que le représentant a à traiter. Plus on voit les questions politiques comme des questions de savoir, auxquelles il est possible de trouver des réponses correctes et objectivement valides, plus on regardera le représentant comme un expert et moins on accordera d'importance aux opinions des électeurs. À l'inverse, plus on considère les problèmes politiques comme des choix arbitraires et irrationnels, comme des questions de goût, moins cela a de sens de laisser le représentant choisir tout seul, en ignorant les goûts de ceux pour qui il est censé agir. Aux extrêmes, là encore, la représentation disparaît. L'expert scientifique qui résout un problème technique n'est pas un représentant, il ne décide rien, il ne défend l'intérêt de personne. La personne qui choisit pour les autres en fonction d'un goût arbitraire n'agit pas non plus pour eux en un sens substantiel.

De manière générale, les questions politiques se trouvent dans la zone intermédiaire, là où l'idée de représenter comme action substantielle pour autrui peut s'appliquer. Les questions politiques ont peu de chances d'être aussi arbitraires qu'un choix entre deux aliments ; pas plus qu'elles n'ont de chances d'être des questions de connaissance auxquelles un expert peut donner la bonne réponse. Ce sont des questions qui portent sur l'action, sur ce qui doit être fait ; par conséquent elles impliquent à la fois des faits et des valeurs, des fins et des moyens, qui sont inextricablement mêlés dans la vie politique. Souvent, l'attachement à des valeurs politiques est profond et important. La politique regorge de questions sur lesquelles les humains s'engagent sur des bases qui ne sont pas facilement accessibles à l'argumentation rationnelle, qui donnent forme à leur perception même des arguments, sur des bases qui peuvent rester inchangées tout au long de la vie. Mais en même temps, les arguments rationnels sont parfois pertinents, et parfois un accord peut être trouvé. La vie politique n'est pas simplement faite de choix arbitraires, ni le simple résultat d'un marchandage entre des volontés privées. C'est toujours une combinaison entre du marchandage et de la délibération.

C'est précisément le genre de contexte dans lequel la représentation comme activité substantielle est pertinente. Nous avons besoin de la représentation précisément là où il est insatisfaisant de s'en remettre aux experts. Et pourtant, si les questions politiques impliquent des engagements en partie irrationnels, profonds et durables, est-ce que notre conception de la représentation comme activité substantielle peut s'appliquer ? Nous avons dit que le représentant doit chercher à réaliser l'intérêt de ses électeurs, d'une façon au moins potentiellement réactive à leurs souhaits, et que le conflit entre eux doit être justifiable au regard de cet intérêt. Mais qu'en est-il de notions comme « intérêt » et « justifiable » s'il peut y avoir un désaccord profond et durable entre les personnes à propos de ce qu'est leur intérêt – un désaccord qui persiste malgré la délibération, la justification et le débat ? Dans la mesure où il en est ainsi, la possibilité d'un agir substantiel pour autrui s'effondre, et cette conception de la représentation devient hors de propos pour la politique. Dans la mesure où cela arrive dans la vie politique réelle, il semblerait que l'on retombe dans la représentation descriptive : on choisit un représentant qui partage nos valeurs et nos engagements et l'on évite ainsi l'apparition d'un conflit impossible à résoudre. Faute de quoi on peut se retirer vers la représentation symbolique ; on peut se laisser influencer par les émotions qui nous lient au représentant, même si l'on doute qu'il défende bien nos intérêts. Ou, si c'est impossible, on peut se raccrocher à nos institutions formelles de représentation, même quand elles semblent vidées de tout contenu. On peut continuer à obéir, même si l'on se sent trompé, ou continuer à révoquer représentant après représentant, sans en trouver aucun qui serve notre intérêt.

Tous ces éléments – ce qui est représenté, si c'est déterminable objectivement, quelles sont les capacités relatives du représentant et des représentés, la nature des questions à résoudre, etc. – contribuent à définir la position des différents théoriciens dans le continuum entre un « prendre soin de » tellement complet qu'il ne s'agit plus de représentation, et un « transmettre leur vote » tellement passif que c'est au mieux une figuration (*standing for*) descriptive.

Intérêts locaux et intérêt national

La représentation comme activité substantielle a souvent pu sembler éloignée des réalités de la vie politique. Un membre typique d'une assemblée élue a un électorat plutôt qu'un mandant unique, ce qui soulève des problèmes : un tel groupe inorganisé peut-il avoir un intérêt à défendre ? Une volonté à laquelle le représentant pourrait réagir ? Une opinion face à laquelle il devrait essayer de justifier ses actions ? Ces problèmes sont encore plus aigus quand on considère ce que la science politique nous apprend à propos des membres d'un tel électorat, au moins dans les démocraties contemporaines de masse – leur apathie, leur ignorance, leur malléabilité. De plus, le représentant, qui est un législateur élu, travaille avec d'autres représentants, dans un contexte institutionnalisé, à une tâche spécifique – le gouvernement d'une nation ou d'un État. Tout ceci nous amène au problème familier de l'antagonisme entre les

intérêts locaux ou partiels et l'intérêt national, et à la question du rôle du représentant politique vis-à-vis d'eux.

Ce n'est pas la représentation politique en elle-même qui pose problème pour penser l'intérêt national ; un chef d'État symbolique peut figurer la nation sans difficulté. Ou le contexte institutionnel peut être tel qu'une personne ou un corps agit pour la nation, tandis qu'un autre corps est composé de représentants locaux qui ne gouvernent pas et n'agissent pas pour la nation tout entière². Le problème de l'intérêt national apparaît seulement dans le contexte d'une assemblée législative représentative, d'un corps composé de personnes représentant des circonscriptions variées, et, en même temps, supposées gouverner la nation et chercher à réaliser l'intérêt national. Ce contexte a souvent amené les théoriciens à formuler le dilemme classique suivant : si une personne représente une circonscription particulière dans l'assemblée législative, est-ce que son devoir est de défendre l'intérêt de cette circonscription ou bien l'intérêt de la nation tout entière ?

Les théoriciens semblent bien trop prompts à accepter qu'il s'agit d'un véritable dilemme, avec des alternatives mutuellement exclusives. En fait, les deux positions sont fondées. Si une personne représente une certaine circonscription, alors son devoir est de défendre l'intérêt de sa circonscription. Et d'un point de vue pratique, il est politiquement et socialement important que les intérêts locaux et partiels ne soient pas brutalement sacrifiés au nom de la nation. D'un autre côté, le gouvernement national doit chercher à réaliser l'intérêt national. Si les représentants en tant que groupe se voient attribuer cette tâche, ils sont par conséquent chargés de défendre l'intérêt national. Et d'un point de vue pratique, il est politiquement et socialement important que les intérêts locaux et partiels ne soient pas autorisés à prendre le pas sur les besoins et sur les intérêts de la nation toute entière.

Les deux positions tendent à obscurcir la relation entre la circonscription et la nation, entre la partie et le tout. Elles font le choix d'être de pures alternatives, comme si la circonscription et la nation étaient des unités indépendantes. Mais c'est évidemment faux. Un argument légèrement plus ambitieux qui apparaît fréquemment dans la littérature dépasse cette difficulté en postulant une harmonie automatique entre l'intérêt local et national. Une sorte de « main invisible » politique est supposée empêcher tout conflit réel. La nation est faite de ses parties ; l'intérêt national doit donc être la somme des intérêts locaux ou partiels. Le problème de cet argument est qu'il est lui aussi faux. Nous connaissons tous des cas où l'intérêt d'une localité est en conflit avec le bien-être national.

2 - Les membres du Congrès aux États-Unis justifient parfois leur attention aux besoins locaux en disant que l'intérêt national doit être pris en charge par le Sénat et le président. Lewis Dexter, « The Representative and His District », *Human Organization*, vol. 16, n° 1, 1957, p. 3. Voir Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems ; ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*, Berlin, W. de Gruyter & co., 1929, p. 188.

La difficulté ici est de formuler correctement des faits pourtant évidents : en un sens, la nation est la somme de ses parties, mais en un autre sens la nation doit parfois demander à certaines de ses parties de se sacrifier pour le bien-être national. Pour qu'une communauté existe et dure, ses membres et ses subdivisions doivent bénéficier de son existence, avoir un intérêt à sa perpétuation. En ce sens, chaque circonscription fait partie du tout, et l'intérêt national n'est pas un intérêt séparé, hostile au sien. Cependant, l'intérêt national ne peut simplement ignorer ou évacuer le bien-être des parties de la nation ou même des individus. Dans les assemblées représentatives, l'intérêt national est souvent formulé à partir de revendications opposées d'intérêts et de localités. Pourtant, parfois, la simple addition de ces revendications ne suffit pas et une attention directe au bien-être national lui-même est requise.

Il serait utile de distinguer entre ce que l'on pourrait appeler la revendication intéressée initiale (*initial-interest-claim*) d'une part, et l'intérêt objectif final (*final-objective-interest*) d'autre part. La revendication intéressée initiale d'une localité ou d'un groupe peut être et est souvent opposée à la revendication intéressée initiale de la nation. Mais la nation a aussi un intérêt au bien-être de ses parties, et vice-versa. Donc, en théorie, il devrait dans chaque cas exister un accord idéal sur l'intérêt objectif final (que l'on puisse ou non le trouver ou s'accorder dessus), donnant le juste poids à chacune des considérations. La politique implique la réconciliation de demandes conflictuelles, chacune ayant souvent quelque justice de son côté ; l'harmonie des intérêts objectifs finaux doit être *créée*³. L'unité nationale qui donne aux localités un intérêt au bien-être de l'ensemble n'est pas seulement présupposée par la représentation ; elle est aussi continuellement recrée par l'activité des représentants⁴. Il peut y avoir des systèmes institutionnels dans lesquels cette tâche n'est pas réalisée par une assemblée représentative, où les représentants plaident la cause de leurs circonscriptions face à un gouvernant qui prend les décisions finales. Mais ce n'est pas la situation typique dans un gouvernement représentatif moderne. Habituellement, le représentant est à la fois un plaideur et un juge, un agent de sa localité autant qu'un gouvernant de la nation. Son devoir est de chercher à réaliser à la fois l'intérêt local et l'intérêt national, le premier parce qu'il est un représentant, le second parce que son travail en tant que représentant est de gouverner la nation.

De la représentation individuelle au système représentatif

Néanmoins, il y a d'autres réalités politiques à considérer, en plus du problème de l'intérêt national. L'électeur n'est pas le citoyen rationnel, informé,

3 - Martin Drath, *Die Entwicklung der Volksrepräsentation. Vortrag gehalten am 29. April 1953 bei den Hochschulwochen für Staatswissenschaftliche Fortbildung in Bad Wildungen*, Bad Homburg, M. Gehlen, 1954, p. 14 ; voir aussi Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision. Continuity and innovation in Western political thought*, Boston, Little, Brown, 1960, p. 63-66.

4 - Charles E. Merriam, *Systematic Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1945, p. 140, 145 ; Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, op. cit., p. 47-58 ; Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Duncker & Humblot, 1928, p. 39-40.

intéressé, politiquement actif que notre formule semble nécessiter⁵. La plupart des gens sont politiquement apathiques, et beaucoup ne se donnent même pas la peine de voter. Parmi ceux qui votent, la majorité le fait sur la base d'une loyauté partisane traditionnelle, et généralement les caractéristiques personnelles des candidats et les programmes sont utilisés pour justifier des préférences préexistantes. Des problèmes similaires existent quand on se tourne vers le représentant et les réalités du comportement législatif. Est-ce que le représentant consulte fréquemment les souhaits de ses électeurs ou, s'il ne le fait pas, applique-t-il son savoir expert à une évaluation dépassionnée, rationnelle de ce qui est mieux pour eux et pour la nation ? Là encore, si quelqu'un a ces présupposés, il va au devant de grandes désillusions. Car la position de député est bien plus complexe que ce qu'un tel modèle suggère. Le représentant moderne agit à l'intérieur d'un réseau élaboré de pressions, de demandes et d'obligations ; et il y a un désaccord considérable entre députés à propos du meilleur moyen de remplir leur fonction⁶.

D'abord, le représentant politique a un électorat et des électeurs. Il est choisi par un grand nombre de personnes ; et, bien qu'il soit difficile de déterminer les intérêts ou les souhaits d'un individu donné, il est infiniment plus difficile de le faire pour un électorat de plusieurs milliers de personnes. Sur beaucoup de questions, un électorat peut tout à fait ne pas avoir d'intérêt, ou ses membres peuvent avoir plusieurs intérêts en conflit⁷. Et le représentant sait que ses électeurs sont ignorants, apathiques, irrationnels et qu'ils ont des opinions et des intérêts divers – souvent sans les connaître précisément⁸.

5 - Sur le comportement électoral voir Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & brothers, 1947, p. 261 [tr. fr. : *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1990]. Voir aussi ces études empiriques : Paul F Lazarsfeld, Bernard Berelson et Hazel Gaudet, *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*, New York, Columbia University Press, 1948 ; Bernard Berelson, *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press, 1954 ; Angus Campbell, Gerlad Gurin et Warren E. Miller, *The Voter Decides*, White Plains, Row, Peterson, 1954 ; Eugene Burdick et Arthur J Brodbeck, *American Voting Behavior*, Glencoe, Free Press, 1959 ; Angus Campbell et al., *The American Voter*, New York, Wiley, 1960.

6 - John C Wahlke et Heinz Eulau, *Legislative Behavior. A Reader in Theory and Research*, Glencoe, Free Press, 1959, p. 298-304 ; John C. Wahlke et al., « American State Legislators' Role Orientations toward Pressure Groups », *The Journal of Politics*, vol. 22, n° 2, 1960, p. 203-227 ; Heinz Eulau et al., « The Role of the Representative : Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke », *The American Political Science Review*, vol. 53, n° 3, 1959, p. 742 ; Charles O. Jones, « Representation in Congress : The Case of the House Agriculture Committee », *The American Political Science Review*, vol. 55, n° 2, 1961, p. 358-367.

7 - George H. Sabine, « What is the Matter with Representative Government », in A. N. Christensen et Evron M. Kirkpatrick (dir), *The People, Politics, and the Politician*, New York, H. Holt and Co., 1941, p. 403-411 ; G. D. H. Cole, *Social Theory*, Londres, Methuen, 1920, p. 103-116 ; Howard Lee McBain, *The living Constitution. A Consideration of the Realities and Legends of our Fundamental Law*, New York, Macmillan, 1948, p. 233.

8 - Lewis Anthony Dexter, « What Do Congressmen Hear : The Mail », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 20, n° 1, 1956, p. 16-27 ; Frank Bonilla, « When is Petition "Pressure" ? », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 20, n° 1, 1956, p. 39-48 ; David Bicknell Truman, *The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, 1959, chap. 11.

Deuxièmement, c'est un politicien professionnel dans un système d'institutions politiques⁹, un membre de parti politique qui souhaite être réélu, et un membre d'une assemblée. Il doit prendre en considération son parti politique ainsi que divers intérêts et groupes publics et privés. Comme membre de l'assemblée, il occupe une fonction à laquelle certaines obligations et attentes sont attachées¹⁰. Il doit faire avec les traditions parlementaires et travailler à l'intérieur du cadre des règles et des mœurs de l'assemblée. Il doit s'entendre avec ses collègues, en particulier avec les plus importants. Pour agir efficacement, il doit garder à l'esprit non seulement les règles formelles et informelles de l'institution parlementaire, mais aussi sa place dans la structure d'ensemble de gouvernement.

Troisièmement, il aura aussi des avis et des opinions, au moins sur certaines questions. Il sentira que certaines mesures sont intrinsèquement mauvaises, immorales ou indésirables. En même temps, ses opinions peuvent être façonnées par les gens autour de lui et par ses sources d'information. Son opinion sur une mesure peut être modelée par les chefs de partis ou par d'autres collègues, par des amis ou par des lobbyistes efficaces, ou même par des courriers. Et les différentes questions ne lui arrivent pas de façon isolée, elles sont imbriquées, et il peut vouloir faire des compromis sur certaines pour pouvoir gagner sur d'autres. Une mesure particulière peut avoir de nombreux aspects, auxquels il peut répondre de différentes manières. Il peut aussi voir le sens des mesures au-delà de leur contenu immédiat, par exemple comme faisant partie du programme général d'un parti.

Une grande complexité et une pluralité de déterminations entrent donc en jeu dans le comportement législatif. Le parlementaire ne représente ni en répondant simplement aux désirs de ses électeurs, ni en exerçant un jugement détaché et olympien sur les mérites d'une proposition. Aucune des analogies de l'agir pour autrui au niveau individuel ne semble satisfaisante pour expliquer la relation entre un représentant politique et ses électeurs. Il n'est ni un agent (*agent*), ni un administrateur (*trustee*), ni un remplaçant (*deputy*), ni un commis (*commissioner*) ; il agit pour un groupe de personnes qui n'ont pas un intérêt unifié, la plupart d'entre eux semblant incapables de former une volonté explicite sur les questions politiques.

Doit-on alors abandonner l'idée de la représentation politique dans son sens le plus commun d'« agir pour » ? Cette possibilité a parfois été suggérée ; peut-être la représentation en politique est-elle seulement une fiction, un mythe faisant partie du folklore de notre société ; peut-être doit-elle être redéfinie pour correspondre à notre vie politique ; peut-être doit-on simplement accepter le fait que ce que l'on a appelé gouvernement représentatif n'est en réalité que la compétition entre partis pour le pouvoir.

9 - Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York, Oxford University Press, 1960, p. 102.

10 - Robert M. MacIver, *The Modern State*, Oxford, The Clarendon Press, 1926, p. 196 ; Joseph Tussman, *Obligation and the Body Politic*, New York, Oxford University Press, 1960, p. 69, 75.

Mais peut-être est-ce une erreur de penser la représentation politique directement à partir des analogies avec la représentation individuelle. Peut-être cette approche nous amène-t-elle à nous attendre ou à demander que la relation de représentation ait des caractéristiques qui ne sont pas là et qui n'ont pas besoin d'être là. Peut-être, lorsque nous parlons par convention de représentation politique, de gouvernement représentatif, etc., nous ne voulons ni ne demandons que le représentant soit pris dans ce genre de relation de face-à-face, de personne à personne avec son électorat ou avec chaque électeur¹¹. Lorsque nous qualifions un gouvernement ou un système de « représentatif », peut-être disons-nous quelque chose de plus large et de plus général à propos de la façon dont il opère en tant qu'arrangement institutionnel. Et peut-être la représentation par un député individuel doit-elle être vue elle-même dans ce contexte, comme intégrée dans un système politique d'ensemble.

La représentation politique est avant tout un arrangement institutionnel public, mettant en jeu de nombreuses personnes et de nombreux groupes, et opérant au sein de la complexité des arrangements sociaux de grande échelle. Ce qui en fait de la représentation n'est pas l'action isolée d'un participant, mais la structure d'ensemble et le fonctionnement du système, les motifs qui émergent des activités multiples de nombreuses personnes. Il y a représentation si le peuple (ou une circonscription) est présent dans l'action gouvernementale, même s'il n'agit pas littéralement par lui-même. En tant qu'il s'agit d'un agir substantiel pour autrui, la représentation demande une action indépendante dans l'intérêt des gouvernés, d'une façon au moins potentiellement réactive, et pourtant sans entrer normalement en conflit avec leurs souhaits. Peut-être cela peut-il avoir un sens et être possible y compris dans la vie politique, si nous comprenons comment et où chercher.

Tout ceci a simplement pour but d'esquisser un cadre dans lequel affirmer cette idée : la représentation politique est, en fait, de la représentation, particulièrement dans le sens d'« agir pour » (*acting for*), et cela doit être compris au niveau collectif. Le système représentatif doit s'occuper de l'intérêt public et être réactif à l'opinion publique, sauf à pouvoir justifier une absence de réactivité en termes d'intérêt public. Le processus est public et institutionnel de bout en bout. Le parlementaire individuel n'agit pas seul, mais comme membre d'un corps représentatif. Sa défense de l'intérêt public et ses réactions à l'opinion publique n'ont donc pas toujours besoin d'être conscientes et délibérées, pas plus que le vote d'un électeur individuel n'a besoin de l'être. La représentation peut émerger à partir d'un système politique dans lequel beaucoup d'individus, à la fois des électeurs et des parlementaires, poursuivent des buts différents. Je ne suggère pas qu'au sein d'un système donné, la

11 - Alfred De Grazia, *Public and Republic : Political Representation in America*, New York, Knopf, 1951, p. 126. John A. Fairlie, « The Nature of Political Representation », *The American Political Science Review*, vol. 34, n° 2, 1940, p. 466. A. Phillips Griffiths et Richard Wollheim, « Symposium : How Can One Person Represent Another ? », *Proceedings of the Aristotelian Society, Supplementary Volumes*, vol. 34, 1960, p. 207. Voir aussi Peter Laslett, « The Face to Face Society », *Philosophy, Politics and Society ; a Collection*, New York, Macmillan, 1956, p. 157-184.

représentation émerge nécessairement, il n'y a pas de garantie que ça arrive. Mais elle peut émerger, et dans la mesure où elle le fait, nous considérons ce système comme étant un gouvernement représentatif.

Les significations de la représentation dans le système représentatif

Nous pouvons maintenant revenir aux différentes « visions » de la représentation, chacune étant durable et plausible car elle s'ancre dans des usages familiers, valides, ordinaires, non problématiques de certains mots de la famille « représenter ». Bien qu'elles soient fondées, ces visions sont mutuellement incompatibles et au final fausses, car elles généralisent trop facilement et trop largement à partir de quelques exemples, en ignorant d'autres exemples tout aussi valides. Une vision correcte et complète de la représentation (cette chose, « là dehors dans le monde »), de ce qu'est la représentation, repose sur une compréhension complète et correcte de la « représentation » (le mot, avec les autres mots de la même famille). Nous pouvons certes redéfinir et réviser le concept, mais il est impératif d'être clair sur ce qu'il signifie d'ores et déjà. Car nous parlons anglais, et ce que cela signifie en anglais est très vraisemblablement ce que cela signifie pour nous, ce que c'est pour nous, dans notre monde¹². Chacune des visions de la représentation a un sens quand on l'applique à la vie politique, et certains aspects de la vie politique se prêtent eux-mêmes à l'interprétation par chacune de ces visions. Les chefs d'État, des parlementaires élus, des membres du gouvernement sont, par rapport à certains buts et dans certaines circonstances, des représentants autorisés, ayant autorité pour contraindre ceux au nom de qui ils agissent. Dans certaines circonstances, les représentants politiques élus sont de « vrais » représentants seulement dans la mesure où ils doivent au final rendre des comptes à ceux au nom desquels ils agissent. Il peut être utile de concevoir une assemblée élue comme l'image ou le reflet de la nation tout entière, ou comme un échantillon représentatif. Quand nous avons affaire à une cérémonie politique, ou au développement de la loyauté et d'un sens de l'unité nationale à travers la personne des dirigeants politiques, la représentation symbolique semble adaptée, comme pour les symboles politiques inanimés tels que le drapeau ou la balance de la justice. Dans d'autres conditions, dans d'autres contextes, représenter comme activité substantielle semblera être l'essence même de la vie politique.

Mais bien que chacune de ces visions de la représentation ait quelque pertinence dans la vie politique, la simple reconnaissance de ce fait est insuffisante. Il n'est pas suffisant de dire que la représentation signifie quelque chose ici, et quelque chose là, ou que toutes les théories de la représentation se valent. Car chaque vision a ses présupposés et ses implications particulières et spécifiques, qui dérivent d'exemples tirés de notre usage ordinaire des mots

12 - Du point de vue linguistique, le français n'est pas sensiblement différent de l'anglais quant au terme de représentation [NdT].

de la famille « représent- ». Pensez à l'assemblée comme à une représentation picturale ou à un échantillon représentatif de la nation, et vous vous concentrerez presque inévitablement sur sa composition plutôt que sur son activité. Pensez au même corps comme à un symbole et vous serez presque inévitablement plus préoccupés par son impact psychologique sur l'esprit des gens que par l'exactitude de la correspondance entre l'assemblée et la nation. Pensez-y maintenant comme à un agent ou une série d'agents, et votre intérêt sera focalisé sur d'autres préoccupations. Il est donc nécessaire de savoir ce que chaque vision implique et présuppose, et quelle vision est appropriée à quelle situation. Car dire que toutes les visions sont pertinentes pour la politique, et qu'elles sont toutes liées en cela, qu'elles sont toutes des visions d'un même et unique concept, cela ne veut pas dire qu'elles soient mutuellement interchangeables, ou qu'elles correspondent toutes autant et de la même manière à la vie politique. Quelque chose d'absent peut être rendu présent de bien des manières, selon de quoi il s'agit ; mais tout ne peut pas être rendu présent de toutes les manières.

Les aspects de la vie politique où la représentation semble avoir lieu sont très variés et divers. Un gouvernement dans son ensemble peut être censé représenter l'État, la nation, le pays ou le peuple. Cette affirmation peut être faite pour tous les gouvernements, ou bien elle peut être faite pour distinguer les gouvernements que l'on appelle « représentatifs » des autres formes de gouvernement. Au sein d'un État, la représentation est le plus souvent attribuée à l'assemblée législative ; mais un théoricien peut trouver que chaque membre de l'assemblée représente la nation, ou sa propre circonscription, ou encore son parti politique. Dans le cas de la représentation proportionnelle, nous pouvons dire que chaque membre représente ceux qui l'ont élu ; dans le cas de la représentation professionnelle, qu'il représente sa profession ; dans le cas d'une circonscription géographique, qu'il la représente, ou bien ses résidents ou encore leur intérêt. Un corps représentatif collégial n'est pas non plus nécessairement une assemblée législative ou souveraine, et peut être un corps consultatif. Mais nous pouvons aussi parler de la représentation par l'exécutif, qu'il s'agisse d'un président élu directement ou d'un premier ministre choisi indirectement. Nous parlons de la représentation par les monarques et par les chefs d'État. Les tribunaux, les juges, les jurys ont été considérés comme des organes représentatifs, et nous pouvons parler de représentation administrative. Les ambassadeurs représentent un État à l'étranger. Chaque membre du gouvernement peut parfois être qualifié de représentant, dans le sens où ses actions sont des actions officielles de l'État. Nous reconnaissons aussi les activités de certaines personnes auprès des agences gouvernementales comme de la représentation politique. Ainsi, nous disons qu'un lobbyiste représente un certain groupe ou intérêt auprès du Congrès, ou auprès d'une commission parlementaire. Un agent ou un expert peut représenter un intérêt auprès d'un tribunal administratif. Et un avocat représente son client auprès des tribunaux, bien que cela soit rarement vu comme politique.

Mais ces personnes et ces institutions ne représentent pas toutes dans le même sens ou de la même manière. La représentation politique est aussi large

et variée que le permet l'idée de représentation elle-même. Le mieux que nous puissions faire face à une telle multiplicité est d'être clair sur quelle vision de la représentation un auteur en particulier utilise, et si cette vision, ses pré-supposés et ses implications correspondent vraiment au cas auquel il essaie de les appliquer.

Penser le gouvernement représentatif

Considérons l'une des expressions les plus importantes dans le domaine de la représentation politique – « gouvernement représentatif ». Il y a beaucoup de manières dont un gouvernement peut être dit représenter, mais toutes ne correspondent pas à l'idée d'un gouvernement représentatif. De nombreux théoriciens se sont trompés à ce propos, en ne considérant qu'un seul des sens par lesquels un gouvernement peut être dit représenter, et en concluant immédiatement que cela devait être ce que « gouvernement représentatif » signifiait vraiment. Une idée souvent défendue, en particulier par les théoriciens de l'autorisation, est que tout gouvernement représente ses sujets au sens où il a autorité sur eux et fait des lois pour eux¹³. Les gouvernements ont bien cette autorité ; l'autorité de faire des lois semble faire partie de l'idée même de gouvernement. Pourtant, l'autorité n'est pas coextensive avec la représentation : il n'est pas besoin de représenter pour avoir l'autorité de donner des ordres. Cependant, un gouvernement agit aussi au nom de ses sujets. Donc une position légèrement modifiée serait de dire que tous les gouvernements sont représentatifs dans le sens formel et que leurs actions non seulement contraignent leurs sujets, mais sont aussi attribuées à ces sujets¹⁴. Le gouvernement agit, et nous disons que la nation a agi. Mais cette forme de représentation ne nous permettrait pas de distinguer le gouvernement représentatif des autres formes de gouvernement ; cela ferait du « gouvernement représentatif » une redondance.

D'autres théoriciens ajoutent à l'autorité *de jure* d'un gouvernement à agir au nom de ses sujets en tant que nation la capacité *de facto* à obtenir leur soutien et leur obéissance¹⁵. Ils peuvent même argumenter qu'un gouverne-

13 - Par exemple Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1957, p. 38-39 ; Eric Voegelin, *The New Science of Politics, an Introduction*, Chicago, University of Chicago Press, 1952, p. 37.

14 - Par exemple Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, O. Häring, 1905, chap. 17 (tr. fr. : *L'État moderne et son droit*, t. 1, *Théorie générale de l'État*, t. 2, *Théorie juridique de l'État*, Paris, Panthéon-Assas, 2005).

15 - Par exemple James Hogan, *Election and Representation*, Cork, Cork University Press, 1945, p. 114 ; John P. Plamenatz, *Consent, Freedom and Political Obligation*, Londres, Oxford University Press H. Milford, 1938, p. 12 ; Heinz Eulau et al., « The Role of the Representative », *op. cit.*, p. 743 ; John A. Fairlie, « The Nature of Political Representation », *op. cit.*, p. 237 ; Avery Leiserson, *Administrative Regulation : a Study in Representation of Interests*, Chicago, University of Chicago Press, 1942, p. 3-9 ; Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, t. 1, Tübingen, J. C. B. Mohr [P. Siebeck], 1956, p. 25, 171-176 (tr. fr. : *Économie et société, tome 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2003). Gerhard Leibholz est particulièrement partagé entre la représentation comme autorité et comme autorité efficace : Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, *op. cit.*, p. 140-141, 163-164 ; Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, Müller, 1958, p. 10-12.

ment n'est représentatif que dans la mesure où ses décrets sont obéis et qu'il est accepté par ses sujets. Avec une telle conception, on pourrait distinguer le gouvernement représentatif des autres formes de gouvernement par le haut degré d'obéissance, de consentement ou de soutien qu'il recevrait de ses sujets. La façon dont le consentement et le soutien sont construits et atteints semblent ici totalement hors de propos : on peut faire correspondre le gouvernant aux gouvernés, mais tout aussi bien ajuster les gouvernés à ce que le gouvernant veut d'eux. Si l'on définit les gouvernements représentatifs par leur degré de popularité, on n'a pas besoin d'élections ni d'autres institutions démocratiques¹⁶. Enfin, certains auteurs avancent qu'un gouvernement est représentatif dans la mesure où il cherche à réaliser l'intérêt de ses sujets et à s'occuper de leur bien-être, plutôt qu'à simplement être populaire auprès d'eux¹⁷. Dans cette perspective, il serait possible de distinguer un gouvernement représentatif par le fait qu'il cherche à réaliser les intérêts de ses sujets à un très haut degré. Mais aucun de ces sens par lesquels on peut dire que les gouvernements (ou certains d'entre eux) représentent ne correspond vraiment à ce que l'on veut dire quand on parle de gouvernement représentatif.

Pourrait-on montrer qu'un gouvernement est représentatif en démontrant que les mesures qu'il prend sont bénéfiques pour ses sujets et cherchent à améliorer leur bien-être ? Ce critère semble plus tentant. Mais les actions d'une dictature bienveillante pourraient être orientées vers le bien-être de la populace, sans faire la moindre concession à quoique ce soit ressemblant à de la participation démocratique. Ce ne serait alors bien sûr pas un gouvernement représentatif. Le fait qu'un gouvernement s'occupe des intérêts de ses sujets est au mieux un indice, un critère nécessaire mais pas suffisant pour le qualifier de représentatif. Qu'en est-il d'un gouvernement qui maintient ses sujets heureux, dont la politique est largement acceptée par eux ? Pourrait-on montrer qu'un gouvernement est représentatif en démontrant sa popularité parmi ses sujets ? Ici je pense que la tentation est très grande de répondre oui, mais qu'il faut faire attention. Ne pourrait-on pas imaginer des contre-exemples ? Supposons qu'un dictateur mette au point un nouveau tranquillisant et distribue des « pilules du bonheur » à tous ses sujets de manière à ce qu'ils approuvent de bon cœur tout ce qu'il fait. Il ne s'agit certainement pas là d'un gouvernement représentatif. Là encore, la satisfaction des sujets ne suffit pas à définir la représentation.

De la même façon qu'il ne suffit que le représentant individuel fasse plaisir à ses électeurs pour les représenter, au niveau du gouvernement, il est impossible de définir la représentation par l'assentiment des sujets. Les gens peuvent parfois soutenir un monarque héréditaire ; ils peuvent n'avoir que des compliments à faire à un dictateur (les membres critiques de la population ayant été expulsés). Une dictature peut avoir un consentement « actif et majoritaire »,

16 - Robert M. MacIver, *The Modern State*, op. cit., p. 197-198.

17 - W. D. Handcock, « What Is Represented in Representative Government ? », *Philosophy*, vol. 22, n° 82, 1947, p. 107 ; voir John Dewey, *The Public and its Problems*, New York, H. Holt and Company, 1927, p. 76.

mais cela n'en fait pas un gouvernement représentatif¹⁸. Ce n'est pas le soutien public, si massif soit-il, qui peut prouver que le gouvernement est représentatif.

Il me semble que l'on peut montrer qu'un gouvernement est représentatif non pas en démontrant qu'il contrôle ses sujets mais, tout au contraire, en démontrant que ses sujets exercent un contrôle sur ce qu'il fait. Les actes de tous les gouvernements sont formellement, légalement, attribués à ses sujets. Mais dans un gouvernement représentatif, cette attribution a un contenu substantiel : le peuple agit vraiment à travers son gouvernement, il n'est pas simplement le récepteur passif de ses actions. Un gouvernement représentatif ne doit pas simplement être au pouvoir, il ne doit pas simplement chercher à réaliser l'intérêt public, mais il doit aussi être réactif au peuple. Cette idée est étroitement liée à la vision de la représentation comme activité substantielle. Car dans un gouvernement représentatif, les gouvernés doivent être capables d'agir et de juger, capables de provoquer une action du gouvernement, de telle façon que le gouvernement puisse être conçu comme réagissant aux gouvernés. Comme dans la représentation non politique, le représenté n'a pas besoin d'exprimer ses souhaits, ou même d'en avoir formulés, mais il doit être capable de le faire ; quand il le fait, ses souhaits doivent être réalisés, à moins qu'il y ait une bonne raison (au regard de son intérêt) qu'il en aille autrement. De la même manière, un gouvernement représentatif a besoin qu'il y ait une machinerie pour l'expression des souhaits des représentés, et que le gouvernement réponde à ces souhaits à moins qu'il y ait de bonnes raisons de ne pas le faire. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une activité constante de réaction, mais il doit y avoir un état constant de réactivité, de capacité potentielle à réagir. Cela ne veut pas dire qu'un gouvernement représente seulement lorsqu'il répond à l'expression d'une demande populaire ; un gouvernement représentatif est un gouvernement réactif aux demandes du peuple quand elles apparaissent. Il faut donc des arrangements institutionnels de réactivité à ces demandes. Là encore, il est incompatible avec l'idée de représentation qu'un gouvernement contre-carre ou résiste à la volonté du peuple sans une bonne raison, ou le fasse de façon systématique ou sur une longue période. On peut concevoir le peuple comme « agissant par » le gouvernement même si la plupart du temps les gens n'en sont pas conscients, du moment que nous sentons que le peuple pourrait initier une action s'il le désirait¹⁹.

Parce que ce type de représentation politique requiert seulement une réactivité potentielle, l'accès au pouvoir plutôt que son exercice réel, il est parfaitement compatible avec l'existence de dirigeants, qui peuvent faire face à des situations nouvelles ou exceptionnelles. D'un autre côté, il est incompatible avec la manipulation ou la contrainte du public. Bien sûr, la frontière entre diriger et manipuler est ténue et peut être difficile à tracer. Mais il y en a indubitablement une, et cette différence rend l'existence de dirigeants

18 - Christian Bay, *The Structure of Freedom*, Stanford, Stanford University Press, 1958, p. 322.

19 - Charles William Cassinelli, *The Concept of Representative Government : a Logical Analysis of its Principles and Processes*, Berkeley, 1950, p. 62.

compatible avec la représentation tandis que la manipulation ne l'est pas²⁰. C'est parce qu'en un sens, diriger dépend des dirigés. Cela ne fonctionne que dans la mesure où ils acceptent de suivre les dirigeants. Donc ce n'est pas incompatible avec notre condition que les représentés soient capables d'obtenir satisfaction quand ils ont une volonté explicite. La manipulation par un gouvernant, à l'inverse, est imposée aux gouvernés et menace leur capacité de rejeter une mesure ou d'en initier une nouvelle. C'est seulement s'il semble juste d'attribuer l'action du gouvernement au peuple dans un sens substantiel que l'on parle de gouvernement représentatif²¹.

Institutionnaliser le gouvernement représentatif

Le gouvernement représentatif n'est pas défini par des actions particulières à un moment particulier, mais par des arrangements systématiques de long terme – par des institutions et par la façon dont elles fonctionnent. Aucun acte particulier de conformation aux revendications populaires n'est la preuve d'un gouvernement représentatif, bien que quelques cas sérieux de rejet de revendications populaires légitimes puisse prouver qu'un gouvernement n'est pas représentatif. John Plamenatz fait remarquer qu'un dictateur peut choisir de faire ce que ses sujets veulent sans pour autant devenir un représentant. C'est seulement s'il institutionnalise cette décision, de façon à ce qu'il n'y ait pas simplement une réaction occasionnelle aux volontés du peuple quand il le désire, mais une réactivité régulière, systématique, qu'il devient un représentant. Et nous tendons à penser que c'est impossible sans élections. Notre intérêt pour les élections et pour la machinerie électorale, et particulièrement notre attention à la question de la liberté et de la sincérité des élections, vient de notre conviction qu'une telle machinerie est nécessaire pour assurer une réactivité systématique. Notre intérêt pour la popularité d'un régime est une tentative de trouver une mesure opérationnelle de la réactivité potentielle. Le fait que le peuple n'ait pas de revendications insatisfaites est une indication qu'il peut voir ses revendications satisfaites quand il le désire, mais n'est pas une

20 - Cinq critères pour distinguer un « processus de consentement » d'un « processus de manipulation » dans les élections politiques sont suggérés par Morris Janowitz et Dwaine Marvick, « Competitive Pressure and Democratic Consent An Interpretation of the 1952 Presidential Election », *Public Opinion Quarterly*, vol. 19, n° 4, 1955, p. 381-400. Une discussion utile des critères d'une élection « libre » est menée dans W. J. M. Mackenzie, *Free Elections. An Elementary Text-book*, Londres, Allen & Unwin, 1958, en particulier dans l'introduction et la 4^e partie.

21 - Il faut vraiment être prudent avec les récentes théories « économiques » de la démocratie. À commencer par Schumpeter, plusieurs auteurs ont suggéré que la démocratie pouvait être conçue comme une sorte de marché économique dans lesquels les votes constituent la monnaie, et les candidats représentants sont en compétition pour se vendre aux acheteurs. Un développement théorique complet de ce modèle a été fait par Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957. Néanmoins, un système politique défini de cette façon n'est pas nécessairement un système représentatif ; si notre vie politique correspondait vraiment à ces modèles, on ne parlerait pas de représentation. Le pouvoir de sélectionner ses dirigeants peut conduire à de la représentation, mais il ne constitue pas de la représentation (sauf peut-être en un sens formel). La simple sélection de quelqu'un par d'autres personnes pour faire un travail ne fait pas de lui leur représentant.

preuve définitive. C'est pourquoi un consentement manipulé ou forcé ne saurait nous suffire.

Ce sont seulement certains types d'arrangements institutionnels qui peuvent satisfaire à nos critères. Un monarque absolu ou un dictateur pourrait choisir, pour des raisons qui lui sont propres, de faire des sondages et de faire tout ce que le peuple semble vouloir, cela ne ferait pourtant pas un gouvernement représentatif. Nous avons besoin d'institutions fonctionnelles conçues pour garantir que le gouvernement soit réactif à l'opinion et à l'intérêt publics, et que ces institutions le garantissent effectivement. Un tel gouvernement peut avoir un président, être dirigé par un premier ministre, ou il peut être un gouvernement d'assemblée. Il peut avoir des circonscriptions géographiques, une représentation proportionnelle, ou tout autre système de répartition. Il peut ne pas avoir de partis politiques, en avoir des faibles, des forts, beaucoup ou peu. Toutes ces formes peuvent être des gouvernements représentatifs.

Dans cette perspective, nos conditions de base semblent très peu nombreuses. Nous serions réticents à considérer un système comme un gouvernement représentatif s'il n'avait pas des élections régulières « sincères » ou « libres ». Nous serions de plus réticents à considérer un gouvernement comme représentatif s'il n'incluait pas une forme de corps représentatif collégial qui ait plus qu'un pouvoir consultatif²². Nous ne qualifierions pas de représentatif un système dans lequel le gouvernement entier serait dans les mains d'un seul dirigeant, même s'il était sujet à des élections à intervalles réguliers. Peut-être s'agit-il d'une tradition purement historique qui fait qu'il doit y avoir un corps collégial composé de représentants des différentes « parties » de la société. Peut-être cela a-t-il à voir avec l'élément persistant d'isomorphisme ou de correspondance mathématique de la représentation descriptive. Ou peut-être est-ce simplement que l'on ne peut pas concevoir qu'un système politique soit réellement réactif sans que plusieurs points de vue minoritaires ou d'opposition soient officiellement actifs dans le gouvernement.

Notre conception du gouvernement représentatif semble donc incorporer à la fois une idée très générale, abstraite, presque métaphorique – que le peuple ou la nation soit présent de manière complexe dans les actions de son gouvernement – et des institutions plutôt concrètes, pratiques et historiquement situées visant à garantir une telle issue. Cette conception contient à la fois des éléments de fond et de forme. De cette manière, le gouvernement représentatif est une excellente illustration d'un phénomène qui semble très courant dans les pratiques humaines et dans les concepts qui y correspondent : la dualité et la tension entre le but et l'institutionnalisation.

22 - « Dans ce sens plus conventionnel un monarque n'est pas un représentant, c'est un dirigeant. Le président n'est pas un représentant... Pour trouver un représentant nous devons chercher les situations où un groupe de personnes, formel ou basique, a un membre dans un corps commun, et où d'autres groupes y ont d'autres membres. » Arthur Fisher Bentley, *The Process of Government. A Study of Social Pressures*, Evanston, Principia Press of Illinois, 1949, p. 450. Voir aussi Friedrich Glum, *Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat, ein Beitrag zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat*, Berlin/Leipzig, W. de Gruyter & Co., 1929, p. 33.

Il devrait être clair que ce genre de dualité ou de tension existe dans la pratique et dans le concept de représentation²³. En substance, en valeur, en essence ou sur le fond, représenter signifie rendre présent quelque chose qui est néanmoins absent, et dès qu'une situation peut être catégorisée de cette manière, nous pouvons parler de représentation. Dès que la situation semble différente, nous pouvons nier qu'il y ait représentation. Mais il y a aussi certaines façons conventionnelles et instituées de représenter. Nous appliquons alors le terme « représentation » aux institutions du fait de leur structure générale et de leur but, qu'elles réalisent ou non la vérité de la représentation dans un cas donné.

En suivant Joseph Tussman, on peut appeler ces deux aspects (forme et fond) les « deux grandes modalités » de la vie politique et sociale. La plupart des théoriciens ont accentué l'un ou l'autre²⁴. Nous avons besoin de ces deux grandes modalités, et des deux en même temps. Définir uniquement la représentation par sa dimension institutionnelle, c'est abandonner tout espoir de la juger, de l'évaluer, de l'améliorer ou de la réformer, et même d'expliquer à quelqu'un comment être un représentant – ou du moins, c'est abandonner tout espoir de faire ces choses de façon rationnelle et non arbitraire. Donc, si la représentation est « quoique ce soit que font effectivement les représentants quand vous les observez », tout ce qu'ils font peut être de la représentation. Définir exclusivement la représentation par sa dimension idéale, à l'inverse, se concentrer sur la valeur ou sur l'essence à l'exclusion des institutions, a des chances de nous amener à abandonner tout espoir de mise en œuvre pratique. Ce que les représentants font effectivement nous semblerait sans importance, et donc notre conception resterait pour toujours impuissante, dans le monde des idées platoniciennes.

Sans institutionnalisation, comme Martin Drath l'a remarqué, l'idée de représentation resterait un rêve creux, ou au plus réapparaîtrait de temps en temps comme un miracle sporadique et inexplicable, que nous n'aurions pas le pouvoir de produire ou de maintenir²⁵. Les formes institutionnelles qui se sont développées dans l'histoire, les normes de conduite culturellement enracinées sont ce qui donne de la chair à l'idéal abstrait, ce qui lui donne sa teneur pratique et sa signification réelle²⁶. Le développement et l'amélioration des institutions représentatives, l'éducation de personnes capables de s'occuper des intérêts des autres de façon réactive, sont donc essentielles si l'on veut que la

23 - C'est clairement formulé aussi par Martin Drath, *Die Entwicklung der Volksrepräsentation*, op. cit., p. 3, 15, 19-21.

24 - Joseph Tussman, *Obligation and the Body Politic*, op. cit. Tussman les appelle « les deux grandes modalités de la vie délibérative ».

25 - Martin Drath, *Die Entwicklung der Volksrepräsentation*, op. cit., p. 24. Drath réduit la force de son idée en confondant l'essence de la représentation avec un genre d'acceptation-du-gouvernement-par-le-peuple à la De Grazia — Gosnell ou d'identification-du-peuple-au-gouvernement.

26 - Il n'y a pas de meilleure version de cet argument que dans les écrits de Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics, and Other Essays*, New York, Basic Books Pub. Co., 1962, en particulier p. 118-126. Mais ce n'est que la moitié de la vérité ; Oakeshott nous ôte la possibilité d'utiliser un idéal tiré de nos institutions pour les critiquer les changer.

belle vision qu'est l'idée de représentation ait le moindre effet sur nos vies réelles. En même temps, nous ne pouvons jamais autoriser les institutions, les habitudes, le comportement des représentants, à devenir notre norme et notre idéal. Savoir si les gouvernements que nous appelons conventionnellement « représentatifs » impliquent de la représentation véritable reste une question ouverte. Savoir si ce que l'on désigne comme la représentation dans le monde est vraiment de la « représentation » dépendra toujours de son fonctionnement pratique²⁷.

Les institutions requises ont été différentes à divers moments de l'histoire²⁸. Mais les hommes ont toujours fait leur possible pour que les institutions produisent réellement ce qui était requis par leur idéal ; et les institutions ou les individus prétendant représenter ont toujours été sujets à l'accusation de ne pas réellement représenter. L'application de l'étiquette « représentatif » semble inviter à une évaluation critique : Est-ce une fiction, une formule vide, ou est-ce vraiment l'essence de la représentation ? Le concept de représentation est donc en tension continue entre l'idéal et la réalisation. Cette tension ne devrait nous amener ni à abandonner l'idéal, retournant à une définition opérationnelle qui appelle simplement représentation ce que font ceux qu'on appelle habituellement des représentants ; ni à abandonner son institutionnalisation et à se retirer de la réalité politique. Elle devrait plutôt constituer un défi permanent, mais pas insurmontable ; concevoir des institutions et former des individus de façon à ce qu'ils s'engagent dans la défense de l'intérêt public, dans la représentation sincère du public ; et, dans le même temps, rester critiques de ces institutions et de cette formation, de façon à ce qu'elles restent toujours sujettes à de nouvelles interprétations et à de nouvelles réformes.

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Samuel Hayat

27 - Martin Drath, *Die Entwicklung der Volksrepräsentation*, op. cit., p. 13 ; Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, op. cit., t. 2, p. 675 (tr. fr. : *Économie et société*, t. 2, *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport de l'économie*, Paris, Pocket, 2003). Charles E. Merriam, *Systematic politics*, op. cit., p. 139 ; Harold D. Lasswell et Abraham Kaplan, *Power and Society : A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1950, p. 165 ; Friedrich Glum, *Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat*, op. cit., p. 25 ; Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, op. cit., p. 157-158.

28 - Martin Drath, *Die Entwicklung der Volksrepräsentation*, op. cit., p. 7, 27-28. Pour une discussion de la révolution américaine sous cet angle, voir Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, op. cit., p. 157-158 ; Alfred De Grazia, *Public and Republic : Political Representation in America*, op. cit., p. 14, 22. Le même genre de conflit est retrouvé dans la pensée médiévale par Georges de Lagarde, « L'idée de représentation », *International Committee of the Historical Sciences Bulletin*, vol. 9, 1937, p. 426, 435. Louise Fargo Brown le retrouve pendant la période cruciale de la guerre civile anglaise, Louise Fargo Brown, « Ideas of Representation from Elizabeth to Charles II », *The Journal of Modern History*, vol. 11, n° 1, 1939, p. 23-40. Voir aussi l'appendice de cet ouvrage (Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972 [1967], p. 241-252). Pour un exemple plus récent, voir W. J. M. Mackenzie, *Free Elections. An Elementary Textbook*, op. cit., p. 175.

AUTEUR

Hanna Fenichel Pitkin est professeure émérite au département de science politique de l'Université de Berkeley. Spécialiste d'histoire des idées politiques et de théorie politique, elle a publié en 1967 l'ouvrage de référence dans la théorie anglo-américaine de la représentation politique, *The Concept of Representation*. Ses autres travaux marquants ont porté sur Wittgenstein, Hannah Arendt ou encore sur la théorie du genre.

TRADUCTEUR

Samuel Hayat est post-doctorant en science politique au CRESPPA (Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris, CNRS/Université Paris 8) et Visiting Fellow au Centre for the Study of the History of Political Thought (Queen Mary, University of London). Il a soutenu en 2011 une thèse de science politique à l'Université Paris 8 (Saint-Denis) sur l'histoire de la représentation politique autour de la révolution de 1848, à paraître aux Éditions du Seuil en 2014. Membre du groupe de recherche AFSP sur la représentation politique, le GREPo, et des comités de rédaction des revues *Tracés* et *Participations*, il poursuit actuellement ses recherches sur les formes de représentation politique au-delà du gouvernement représentatif, notamment à travers l'histoire du mouvement ouvrier au 19^e siècle.

RÉSUMÉ

La représentation politique

Représenter de façon substantielle veut dire agir dans l'intérêt des représentés, d'une manière qui soit réactive à leurs souhaits. Ceci peut être pensé et fait de nombreuses manières, mais il ne faut jamais que le représentant soit un expert indépendant ou un simple commis. Au niveau politique, cette définition de la représentation a plusieurs implications. D'abord, le représentant n'est ni l'agent de sa circonscription, ni un gouvernant national sans ancrage local : c'est l'interaction entre représentants locaux qui permet la création de l'intérêt national. Ensuite, la représentation politique n'est pas une propriété individuelle, mais une propriété du système, qui doit permettre la réactivité. Enfin, la diversité des visions valides de la représentation ne signifie pas que n'importe quel gouvernement est représentatif : pour que l'on puisse parler de gouvernement représentatif, il faut qu'il y ait une institutionnalisation de la réactivité au peuple, en premier lieu par des élections libres. Cependant, cette institutionnalisation ne suffit pas : il faut aussi garder à l'esprit la représentation comme idéal, pour sans cesse juger et réformer les institutions de représentation.

ABSTRACT

Political Representation

Representing in the substantive sense means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to their wishes. This can be thought and done in several ways, but the representative should never be an independent expert or a mere commissioner. At the political level, this definition of representation has several implications. First, the representative is neither his constituency's agent nor a national leader with no local link: it is the interaction between local representatives that allows the creation of a national interest. Second, political representation is not an individual characteristic, but a feature of the system, which has to allow responsiveness. Finally, the diversity of correct views about representation does not imply that any government is representative: in order to speak about a government as representative, it must institutionalize its responsiveness to the people, primarily through free elections. However, this institutionalization is not enough: one has also to keep in mind the ideal of representation, in order to judge and reform continuously the institutions of representation.