

# La résurgence des interrogations relatives à la représentativité des élus lors de la campagne présidentielle de 2017

**André Moine**

DANS **CIVITAS EUROPA 2017/2 N° 39** , PAGES 181 À 201

ÉDITIONS **IRENEE / UNIVERSITÉ DE LORRAINE**

ISSN 1290-9653

DOI 10.3917/civit.039.0181

Date de mise en ligne : 16/01/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-civitas-europa-2017-2-page-181?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour IRENEE / Université de Lorraine.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# La résurgence des interrogations relatives à la représentativité des élus lors de la campagne présidentielle de 2017

**André MOINE**

Maître de conférences en droit public  
Université de Lorraine  
IRENEE – EA 7303

Lors de la campagne électorale présidentielle de l'année 2017, le manque de représentativité des élus a été dénoncé. Si le procès du régime représentatif n'est pas nouveau, le contexte politique se prête incontestablement à la réactivation d'une critique récurrente : le défaut de « ressemblance » entre les élus et leurs électeurs. La crise – ou l'impression de crise – politique, économique et sociale amène à mettre en cause, entre autres, le système politique et partant les élus. Leur impuissance, leur « courtermisme », leur intérêt personnel peuvent, à tort ou à raison, motiver cette défiance, leur « éloignement » aussi. Ils seraient en effet éloignés « des réalités sociales », « des préoccupations concrètes », du « vrai peuple », etc. Au vu de ces fréquents propos – souvent autocritiques – de campagne, une des raisons de cet isolement des élus résiderait dans leur non représentativité. Ils ne ressembleraient pas au peuple qu'ils représentent et appartiendraient à un cercle fermé. Il faudrait donc ouvrir ce cercle, rendre les sphères politique et populaire perméables, avec l'objectif, qu'au sein des assemblées parlementaires, les élus soient à l'image de leurs électeurs. Cette prégnance contemporaine de l'interrogation politique relative à la représentativité des représentants réactive la réflexion juridique à ce sujet.

Le régime représentatif<sup>1</sup> se justifie par plusieurs qualités qui lui sont ordinairement reconnues. Il est démocratique en ce sens qu'il permet la participation du peuple au pouvoir, même si celle-ci se limite à la désignation électorale à intervalles réguliers de représentants. Il est un palliatif à la démocratie directe qui est parfois considérée comme inadaptée à une société nombreuse, abrupte dans ses choix ou dangereuse par sa manipulation. La démocratie représentative offre également, en principe, une légitimité indispensable

---

1 Voir notamment à ce sujet deux ouvrages de référence : H. -F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967, 323 p. et B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 2012, 324 p.

au pouvoir politique. Elle fournit en effet aux représentants une légitimité démocratique et à leur décision une validation populaire indirecte. « Les citoyens acquièrent la conviction de se donner à eux-mêmes leurs propres règles en se choisissant, au moyen de l'élection, des représentants qu'ils habilent à vouloir en leur nom »<sup>2</sup>, affirme en ce sens Luc Klein.

Dans le domaine politique, les sens du mot représentation<sup>3</sup>, relatifs à l'art théâtral<sup>4</sup>, pictural, diplomatique, à une image donnée par le sens ne sont pas pertinents ; la signification correspondant au « mandat » l'est en revanche. Pour le juriste, la représentation est le « fait d'accomplir un acte juridique au nom d'autrui en vertu d'un pouvoir légal »<sup>5</sup>. Le mandat représentatif d'un député correspond en principe à cette acception. D'autant plus que la représentation, lorsqu'elle est qualifiée de nationale, désigne « le corps de représentants d'un peuple et les pouvoirs parlementaires qui leur appartiennent »<sup>6</sup>. Cependant, le caractère « représentatif » ou non de cette représentation est, toujours au vu des définitions des dictionnaires, incertain. En effet, un système représentatif est « une forme de gouvernement selon laquelle la nation délègue à un Parlement l'exercice du pouvoir législatif »<sup>7</sup> et, en ce sens, la représentation nationale est représentative. Mais est aussi représentatif ce qui « représente convenablement un ensemble » et qui « contient les mêmes caractéristiques que la population qu'il représente »<sup>8</sup>. En cet autre sens, la représentativité d'une assemblée législative est variable. Pour la doctrine, la « représentation-mandat » est aussi nommée représentation substantielle et la « représentation miroir », représentation identité ou encore représentation descriptive<sup>9</sup>.

La revendication, notamment présente au cours de la campagne présidentielle, d'une représentativité des élus a pour objectif d'intégrer de la « représentation miroir » dans la « représentation mandat ». Cette dernière prévaut dans les démocraties depuis qu'elle a été théorisée et mise en œuvre au XVIII<sup>e</sup> siècle notamment en France. La représentation miroir n'a en revanche pas été directement retenue (voire rejetée) pour les assemblées législatives nationales<sup>10</sup>. Cependant le diagnostic demeure dans les discours politiques : il y aurait une

2 L. KLEIN, « Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique : essai de classification des théories juridiques de la démocratie », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017/1, n° 109, p. 123.

3 Voir les définitions du *Dictionnaire de la langue française*, Lexis, Larousse 1988, p. 1621.

4 Sans préjudice pour les candidats ou les élus d'être « en représentation », c'est-à-dire « de se faire valoir par leur attitude » pendant leur campagne ou leur mandat.

5 *Dictionnaire de la langue française*, Lexis, Larousse 1988, p. 1621.

6 *Dictionnaire de la langue française*, Littré, Librairie générale française 1990, p. 1542.

7 *Dictionnaire de la langue française*, Lexis, Larousse 1988, p. 1621.

8 *Ibid.*

9 Voir notamment J. MANSBRIDGE, « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? Un oui mesuré », trad. Marc SAINT-UPÉRY, *Raisons politiques*, 2013/2, n° 50, pp. 54-s.

10 Bien qu'en France, le doublement du tiers-état, le 27 décembre 1788, soit une manifestation, pré révolutionnaire et lourde de conséquences, d'une volonté de représentativité des élus aux États généraux.

différence inacceptable entre les particularités personnelles des représentants et celles des représentés. Ceci, même si des partis politiques catégoriels, le suffrage censitaire, des quotas, des assemblées représentant la société civile ont pu parfois contribuer à une certaine représentativité des élus ou de leurs conseillers. Au vu de certaines propositions de campagne, les représentants devraient ainsi être à l'image de ceux qu'ils représentent ; ce qui rendrait ces élus « représentatifs » de leurs électeurs. Ainsi, dans le programme d'Emmanuel Macron relatif à la vie publique et politique, le premier objectif énoncé est le suivant : « Un personnel politique qui représente les Français ». Au mandat susceptible d'être donné à une personne sans égard à son profil autre que politique, l'exigence de représentativité ajoute une nécessaire ressemblance entre le mandant, soit le corps électoral, et le mandataire, soit l'élu national. L'électeur délèguerait alors l'exercice de la fonction de décision politique à une personne en qui il a confiance parce qu'elle lui est semblable. Cette dimension individuelle est complétée par une aspiration générale à ce qu'il n'y ait pas d'exclus de la représentation politique et donc qu'une assemblée comprenne des personnes issues des diverses composantes de la société et qu'elle soit ainsi « représentative ».

Les programmes des candidats à l'élection présidentielle de 2017<sup>11</sup> offrent une vue indirecte sur les défauts de représentativité qu'ils identifient et un éventail des propositions institutionnelles tentant d'y remédier (I). Ils visent principalement la composition de l'Assemblée nationale. Cependant l'acceptation d'une certaine représentativité des élus affecte la représentation et donc fragilise le régime représentatif auquel adhèrent les élus et, au moins tacitement, les électeurs (II).

## I. La revendication renouvelée d'une représentativité des élus

Le souhait de représentativité, émis dans le cadre de la campagne présidentielle – et poursuivi pendant les élections législatives – s'appuie sur la nécessité qu'une

11 Les propositions institutionnelles de ces programmes retenues dans ces pages sont issues des programmes de candidats figurant sur leurs sites de campagne. Voir notamment pour Nathalie Arthaud (<http://www.nathalie-arthaud.info/letat-et-les-institutions-80930.html>), pour François Asselineau (<https://www.upr.fr/programme-elections-presidentielles-France>), pour Jacques Cheminade (<http://jacquescheminade.fr/-Projet-2017->), pour Nicolas Dupont-Aignan (<http://www.nda-2017.fr/projet>), pour François Fillon (<https://www.force-republicaine.fr/projet/institutions/>), pour Benoît Hamon (<https://www.benoithamon2017.fr/le-projet/#democratie>), pour Jean Lassalle (<http://jeanlassalle2017.fr/le-projet-de-jean-lassalle/>), pour Marine Le Pen (<https://www.marine2017.fr/programme/>), pour Emmanuel Macron (<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>), pour Jean-Luc Mélenchon (<https://laec.fr/chapitre/1/la-6e-republique>), pour Philippe Poutou (<http://www.lemonde.fr/personnalite/philippe-poutou/programme/>). Pour des comparaisons se reporter à la synthèse du journal Le Monde (<http://www.lemonde.fr/programmes/>) ou à celle de l'AFP et présentée sur le site d'Europe 1 (<http://www.europe1.fr/politique/presidentielle-voici-le-programme-des-onze-candidats-3144713>). NB : tous ces sites ont été (re)consultés les 17 septembre 2017.

assemblée d'élus soit représentative c'est-à-dire qu'elle comprenne en son sein les différentes composantes apparentes de la société (A). S'ajoute à cette ambition, la volonté d'une représentation de la société civile entendue comme distincte d'une société politique qui serait professionnalisée (B).

## A. Des élus à l'image de leurs électeurs

L'identité recherchée entre le représentant et le représenté peut être politique ou sociale. L'électeur peut souhaiter donner mandat à une personne qui partage ses opinions politiques, et qui a donc une même vision de l'intérêt national, ou un programme politique qui s'approche le plus de ses souhaits (1). Ou l'électeur peut souhaiter désigner une personne qui appartient à une même « catégorie » sociale que la sienne afin que cette identité particulière soit présente à l'assemblée (2). Les deux aspirations sont éventuellement conjuguées.

### 1. La représentativité « politique » des élus

La démocratie représentative suppose un système qui reconnaît le pluralisme politique, soit la diversité voire l'antagonisme des convictions politiques, et organise la compétition pour le pouvoir des incarnations humaines ou partisans de ces ambitions. Le clivage politique est donc inhérent au système démocratique. Le Conseil constitutionnel dans sa récente décision du 31 mai 2017 rappelle la nécessité constitutionnelle de « garantir le pluralisme des courants d'idées et d'opinions » et considère en l'espèce que des partis ou des groupements ne doivent pas se voir octroyer un temps d'antenne « hors de proportion avec leur représentativité »<sup>12</sup>. La représentativité des courants d'idées est donc consubstantielle à la démocratie représentative.

Cependant, même si les clivages politiques ne correspondent pas ou plus nécessairement aux clivages sociaux, les partis politiques peuvent se constituer pour la défense d'une catégorie de la population<sup>13</sup> et non pour celle de l'intérêt national, tels les partis de classe, ou considérer qu'il est d'intérêt national de favoriser par principe, énoncé dans le programme politique, telle ou telle partie de la population. Cependant, dans leurs déclarations post électorales, les vainqueurs affirment toujours représenter l'ensemble des électeurs, ce qui correspond à l'exigence constitutionnelle selon laquelle les représentants sont les élus de la nation. À cet égard, une abstention massive<sup>14</sup> des électeurs porte atteinte à la

<sup>12</sup> Conseil constitutionnel, 31 mai 2017, Décision QPC 2017-651, § 9.

<sup>13</sup> Sans évoquer ici, les partis qui n'ont pas de programme nationaux et ne se présentent aux élections que pour appuyer une revendication particulière comme les partis, présents lors des élections législatives de 2017, et défendant les animaux, la chasse, la légalisation du cannabis, le plaisir, l'accessibilité des données ou encore la prise en compte du vote blanc.

<sup>14</sup> Au second tour des élections législatives (18 juin 2017), l'abstention a été de 57,36 %. Si sont ajoutés à cette non-participation les 9,87 % de bulletins blancs ou nuls, qui ne légitiment pas non plus les élus, et les non-inscrits qui constituent environ 7 % du corps électoral potentiel, et sans

représentativité des élus et donc à la légitimité démocratique des représentants, de leur décision et finalement du système<sup>15</sup> ; de même, bien que dans une moindre mesure, que l'éventuel absentéisme des parlementaires<sup>16</sup>.

La critique en la matière, telle que formulée au cours des élections de 2017, porte essentiellement sur l'absence ou la faiblesse de représentation de certains partis politiques et son corollaire la représentation excessive d'autres notamment à l'Assemblée nationale. La cause institutionnelle principale de ce déséquilibre est le mode de scrutin retenu pour la désignation de cette assemblée parlementaire. Le constat est constant et tangible : à chaque élection législative, excepté celle de 1986 où la représentation proportionnelle avait été retenue, la distorsion entre le nombre de sièges et le pourcentage de voix obtenus par les partis politiques est manifeste. Certains partis sont sous représentés et d'autres à l'inverse bénéficient du mode majoritaire du scrutin et du seuil d'accès au second tour<sup>17</sup>. Les élections de 2017 ne font pas exception même si les partis « victimes ou gagnants » du système électoral ont pu changer<sup>18</sup>. Ainsi, en se tenant à un constat simple, entre les résultats en pourcentage de voix obtenu au premier tour des élections législatives<sup>19</sup> par la République en marche (LREM) et le Front national (FN) et le nombre de sièges que chacun de ces mouvements politiques obtient à l'assemblée, la distorsion est évidente et significative : LREM obtient 28,21% des voix au premier tour et 314 sièges, le FN 15,77% des voix et 8 sièges. Avec la représentation proportionnelle, toute chose égale par ailleurs, LREM aurait 163 députés et le FN 91. En ce sens, l'Assemblée nationale n'est incontestablement pas représentative — au sens de la représentation miroir — des courants politiques nationaux.

Les partis politiques ont évidemment, en fonction de leur situation à cet égard et de leur sensibilité à l'injustice tangible du système, des positions différentes

---

comptabiliser les étrangers, le nombre de Français majeurs ayant exprimé un suffrage est très faible : 31,4 %. La majorité législative se situe à 16 % des électeurs potentiels... Qui ne dit rien consent ?

- 15 Jean-Luc Mélenchon propose dans son programme, notamment pour tenter de remédier à ce déficit, l'inscription sur les listes électorales de 100 % de la population et l'instauration du vote obligatoire ; Emmanuel Macron souhaitant engager la réflexion sur ce dernier.
- 16 À ce sujet, François Asselineau propose la « mise en place d'un quorum d'au moins 60 % de présence à l'Assemblée nationale » pour qu'une loi puisse être adoptée.
- 17 Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour des élections législatives, un second tour de scrutin est organisé auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits. Cette disposition porte le pourcentage de suffrages exprimés nécessaire pour accéder au second tour à un seuil encore plus sélectif si le taux d'abstention est élevé.
- 18 Composition de l'Assemblée nationale par groupes parlementaires : La République en marche, 314 députés ; Les Républicains, 100 députés ; MoDem, 47 députés ; Les Constructifs (LR, UDI), 35 députés ; Nouvelle Gauche (PS), 31 députés ; La France insoumise, 17 députés ; Gauche démocrate et républicaine (communistes), 16 députés ; Non-inscrits (dont FN), 17 députés.
- 19 Si l'on retient, le poids politique initial tel que résultant du premier tour de l'élection présidentielle, la distorsion est encore plus manifeste, Marine Le Pen ayant obtenu 21,30 % des voix et Emmanuel Macron 24,01 %.

quant à la nécessité et aux moyens d'améliorer la représentativité politique de l'Assemblée nationale. Le plus simple et le plus évident est de recourir à la représentation proportionnelle. Sauf seuil d'accès à la répartition des sièges élevé<sup>20</sup>, celle-ci fait de l'assemblée le miroir de la composition politique du corps électoral puisque les sièges parlementaires sont attribués en fonction du nombre de voix obtenues par chaque parti politique ayant présenté une liste de candidats. De plus, ce scrutin, nécessairement de liste, favorise l'élection sur un programme politique et conduit ainsi à une représentativité plus claire des courants politiques au sein d'une assemblée ; l'élection au scrutin majoritaire uninominal autorisant à l'inverse l'élection de personnes ou de personnalités dont le programme politique n'est pas obligatoirement identifiable. Cependant, outre l'absence d'intérêt du ou des partis majoritaires pour ce mode de scrutin, celui-ci peut contribuer à une instabilité gouvernementale et provoquer des alliances post électorales hors du contrôle des électeurs. Au cours des élections de 2017, les candidats ne proposent (dès lors ?) souvent qu'une « dose » de proportionnelle, tel Jean Lassalle qui propose que dix pour cent des députés soient élus à la proportionnelle, Jacques Cheminade ou Nicolas Dupont-Aignan retenant pour leur part une fraction de vingt-cinq pour cent. Emmanuel Macron et Benoît Hamon sont favorables à l'instauration de la proportionnelle pour les élections législatives mais limitée par une prime majoritaire<sup>21</sup>. De même, Marine Le Pen qui retient, afin de « permettre la représentation de tous les Français », une prime majoritaire de 30 % des sièges pour la liste arrivée en tête et un seuil de 5 % des suffrages pour obtenir des élus. Écartant le scrutin majoritaire, Jean-Luc Mélenchon et Philippe Poutou souhaitent l'adoption de la représentation proportionnelle pour les élections législatives. Si, au vu du programme du Président élu, une dose, non définie, de proportionnelle était injectée, elle améliorerait « un peu » la représentativité politique de l'Assemblée nationale.

## 2. La représentativité « identitaire » des élus

Si l'« identité » de convictions politiques, incarnée par un mouvement politique, est inhérente à l'affrontement démocratique d'opinions plurielles, celle d'autres identités collectives est discutée ou rejetée.

La composition sociale de l'Assemblée nationale ne correspond pas à celle de la société nationale. Cette affirmation spontanée et incontestable suppose cependant, pour être pertinente et utile à l'évaluation de cette ressemblance, une

20 Afin de limiter le multipartisme dans une assemblée élue à la représentation proportionnelle, un seuil d'accès à la répartition des sièges, soit un pourcentage de suffrages exprimés, peut être instauré. Le niveau de ce pourcentage, souvent de 5% dans les pays qui y recourent, peut plus ou moins ouvrir une assemblée aux petits partis politiques.

21 Cette prime, consistant en un pourcentage de sièges, est attribuée à la liste arrivée en tête lors d'un scrutin, les autres sièges étant répartis à la représentation proportionnelle. Selon le « montant » de la dite prime les différents partis politiques sont plus ou moins équitablement représentés à l'assemblée concernée.

identification des critères identitaires retenus pour la soutenir. Est le plus souvent mise en évidence sur la scène politique, outre l'absence de représentation des étrangers, la sous-représentation des femmes, des jeunes, des musulmans, des ouvriers<sup>22</sup> ou encore des ruraux. Ils sont en effet, comme d'autres composantes de la société moins citées, proportionnellement moins nombreux dans cette chambre qu'ils ne le sont dans la société. L'exigence de représentativité conduit à souhaiter corriger la faiblesse non justifiable d'élus d'une catégorie sociale identifiée. Cependant, si la dénonciation est fréquente, les solutions proposées par les acteurs politiques le sont moins et leurs mises en œuvre institutionnelles plus rare encore ; la parité femme homme faisant exception.

Certains partis politiques ont toutefois une démarche de « diversification » de leurs candidats notamment en matière de parité<sup>23</sup> ou à l'inverse, bien que dans un but *a priori* identique, de « spécialisation » des candidats, tel le parti Allons enfants<sup>24</sup> qui ne présente que des candidats âgés de 18 à 25 ans aux élections législatives de 2017.

Plusieurs candidats à l'élection présidentielle proposent le renforcement des sanctions dans le but de parvenir à une parité effective entre les femmes et les hommes<sup>25</sup>, tel Emmanuel Macron, mais ce sont les seuls quotas qui apparaissent dans les projets de réforme institutionnelle. Toutefois, François Asselineau propose la création d'une assemblée nouvelle de cinq cents citoyens dont les membres seraient tirés au sort. Benoît Hamon suggère, pour sa part, de refondre le Sénat en une chambre citoyenne avec trois « collèges », dont l'un comprenant des citoyens tirés au sort. Tirage au sort qui permet en effet de fournir une représentativité à une assemblée. Cependant cette représentativité de l'assemblée issue du sort, bien qu'augmentant avec le nombre de personnes ainsi désignées, est par nature aléatoire et telle catégorie de la population peut y être, certes par hasard et non par ostracisme, sur ou sous représentée. Le tirage au sort n'apparaît pas dans les autres programmes des candidats à l'élection présidentielle mais il est souvent proposé par des penseurs politiques (cf. *infra*). Ce procédé ou un système de quotas multiples produirait une assemblée dont la composition « ressemblerait » sans doute davantage à la société. Mais ce mimétisme ne permettrait cependant pas de présumer la prise en compte de ces caractères identitaires dans la

22 À leur sujet, voir P. LEHINGUE, « Les classes populaires et la démocratie représentative en France : *exit, voice* ou *loyalty* ? », *Savoir/Agir*, 2015/1, n° 31, pp. 25-34.

23 D'autres partis, à l'inverse, contournent la réglementation présentant moins de candidates que de candidats aux élections législatives malgré la pénalité financière ou, lors des élections sénatoriales, présentent plusieurs listes dont les têtes sont masculines. Selon le recensement de Luc Rouban, « les femmes représentent 46,8 % de l'ensemble LREM, 44,4 % des élus MoDem, 39 % de l'ensemble de la gauche socialiste, 33 % de l'ensemble de la gauche contestataire, 22,6 % de l'ensemble de la droite de gouvernement et 22,2 % des élus FN [...] », L. ROUBAN, « L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation », *Note ENEF* 43, Sciences Po CEVIPOF juillet 2017, 10 p. 3, (<https://www.enef.fr/les-notes/>), consulté le 19/09/17.

24 Cf. (<http://partiallonsenfants.org/>).

25 Même si celle-ci progresse nettement à l'Assemblée nationale puisque de 18,4 % en 2007, le pourcentage de députées est passé à 38,8 % en 2017 avec une étape à 27 % en 2012.

législation produite, notamment du fait de leur diversité, de la règle de la majorité et du caractère en principe général et impersonnel de la loi.

## B. La représentation de la société dite civile

Liée à la représentation des identités collectives mais distincte dans sa motivation, la volonté de représentation parlementaire de la « société civile » (1) est fort présente dans les campagnes électorales de 2017 ; des moyens d'y remédier (2) sont proposés par les candidats à l'élection présidentielle au cours de cette période propice à des ambitions réelles ou démagogiques.

### 1. La faible représentation de la société civile à l'Assemblée nationale

La République en marche, mouvement politique du Président de la République élu, affirme et met en avant que la moitié de ses candidats aux élections législatives sont issus de la société civile<sup>26</sup>. Cette démarche postule ainsi, *a contrario*, que les élus n'étaient pas jusqu'alors représentatifs de cette société. Cette assertion laisse toutefois dubitatif sur ce qu'est la société civile<sup>27</sup> et sur ce qui permettrait sa représentation parlementaire. La critique corollaire de cette volonté de représenter la société dans ce qu'elle a de « civile » favorise une compréhension, au moins partielle, de ce qui est en jeu : « les élus sont ou seraient des professionnels de la politique ». Comme l'explique Catherine Colliot-Thélène, « lorsque l'on parle [...] de personnalités "issues de la société civile", on entend par là qu'elles n'ont pas antérieurement exercé de responsabilités politiques, et qu'elles n'étaient pas non plus membres d'un parti politique déterminé »<sup>28</sup>. Certains candidats à l'élection présidentielle, dont le Président élu, regrettent la professionnalisation de la vie politique estimant principalement qu'elle éloigne les représentants des représentés.

De fait, de nombreux parlementaires ont jusqu'ici suivi un parcours politique avant leur élection et exercé des mandats successifs et/ou les ont cumulés. À ce sujet, une enquête d'Étienne Ollion montre que « les élus qui arrivaient pour la première fois à l'Assemblée en 1978 avaient passé six ans en politique, que ce soit en mandat ou salariés dans une position d'auxiliaire », qu'en 2012,

26 La volonté du Président Macron de représentation de la société civile s'est étendue à la composition du premier Gouvernement qu'il a nommé dont la moitié des membres étaient *a priori* issus de la société civile. Toutefois, à l'analyse, peu de membres étaient réellement étrangers au monde politique. Voir notamment à cet égard Eléa Pommiers, « Les ministres de la société civile sont-ils vraiment étrangers à la politique ? », *Le Monde*, 19 mai 2017, ([http://lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/19/les-ministres-de-la-societe-civile-sont-ils-vraiment-etrangers-a-la-politique\\_5130636\\_4355770.html](http://lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/19/les-ministres-de-la-societe-civile-sont-ils-vraiment-etrangers-a-la-politique_5130636_4355770.html)), 19/05/17.

27 G. PIROTTE, « La notion de société civile », *La Découverte*, 2007, 128 p.

28 C. COLLIOT-THÉLÈNE, « Que cache l'usage de l'expression « société civile » ? » Entretiens réalisés croisés par P. CHAILLAN, *L'Humanité*, 2 juin 2017, (<http://www.humanite.fr/que-cache-lusage-de-l-expression-societe-civile-636861>), consulté le 15 juin 2017.

ils y avaient passé « en moyenne douze ans », et que « le nombre de ceux qui n'avaient eu aucune expérience [politique] préalable s'est effondré »<sup>29</sup>. Leur fonction devient ainsi pour de nombreux parlementaires un des objectifs d'une carrière considérée de fait comme professionnelle. Pour accéder à ce mandat parlementaire, il est ainsi préférable ou nécessaire d'avoir milité de longue date et exercé des fonctions auprès d'élus ou au sein d'un parti politique. Une fois élu, au vu de ce cursus, il est dès lors logique que le parlementaire souhaite le renouvellement de son mandat en raison notamment de l'attrait pour la fonction, de considérations financières et finalement du fait que c'est devenu son métier. Cette situation limite de fait l'accès à la candidature aux élections législatives à ceux qui n'ont pas cette expérience politique<sup>30</sup> et privilégie les « sortants ».

Cependant, la présence de personnes dépourvues d'expérience politique à l'Assemblée nationale ne rend pas pour autant cette assemblée représentative au sens de la représentativité « miroir ». Les personnes ainsi élues proviennent généralement d'une certaine élite sociale et ne correspondent pas plus, voire moins, à l'ensemble du spectre social que les représentants « professionnels ». C'est le cas des élus de LREM qui bien que déclarés issus au moins pour moitié de la société civile proviennent de milieux sociaux limités. Comme le souligne Luc Rouban « les attentes d'ouverture et de diversification du personnel politique telles qu'elles se sont manifestées lors de la campagne de l'élection présidentielle » n'ont pas été satisfaites puisque « les élections législatives ont même amplifié la fermeture élitiste du recrutement des députés » et qu'elles ont finalement pris l'aspect « d'une forme de cooptation entre des représentants et des représentés issus du même milieu de la bourgeoisie diplômée [...] »<sup>31</sup>.

## 2. Les remèdes proposés aux fins de la déprofessionnalisation des élus

Afin de « déprofessionnaliser » les assemblées — dans le souci initial de les rendre plus représentatives de la société civile — plusieurs solutions institutionnelles sont proposées dans les programmes politiques des candidats<sup>32</sup>. Certaines consistent à tenter d'éviter la possibilité qu'un élu soit ou devienne un « politique professionnel », d'autres de faire participer la société civile aux décisions politiques et donc de diminuer le rôle des représentants élus au bénéfice de délégués la représentant.

29 É. OLLION, « La professionnalisation de la politique dégrade la démocratie », *Reporterre*, 26 mai 2017, (<https://reporterre.net/La-professionnalisation-de-la-politique-degrade-la-democratie>), consulté le 11 juin 2017.

30 Cette exigence d'expérience retarde également l'accès à la candidature du fait de la concurrence entre les *curriculum vitae* des candidats potentiels au sein d'un parti.

31 L. ROUBAN, « L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation », *Note ENEF 43*, Sciences Po CEVIPOF juillet 2017, 10, p. 6, (<https://www.enef.fr/les-notes/>), consulté le 19/09/17.

32 Emmanuel Macron ambitionne d'avoir lors de chaque renouvellement 50 % de nouveaux élus à l'Assemblée nationale en instaurant pour ce faire une modulation du « financement des partis politiques en fonction du renouvellement des candidats investis par le parti ».

Institutionnellement, le moyen principal est celui du non cumul des mandats, simultanés ou successifs. Selon des sources officielles, en 2012, « 476 députés sur 577 (82 %) et 267 sénateurs sur 348 (77 %) exerçaient au moins un autre mandat électif ». Ces parlementaires sont le plus souvent à la tête d'un exécutif local : « 261 députés (45 %) et 166 sénateurs (48 %) étaient soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional »<sup>33</sup>. Marine Le Pen et Jean Lassalle sont favorables au maintien de la possibilité d'un cumul des mandats dans le temps alors qu'Emmanuel Macron et Benoît Hamon proposent de limiter les fonctions électives à trois mandats consécutifs. Emmanuel Macron ambitionne de plus d'avoir lors de chaque renouvellement cinquante pour cent de nouveaux élus à l'Assemblée nationale en instaurant pour ce faire une modulation du « financement des partis politiques en fonction du renouvellement des candidats investis par le parti ». François Asselineau, Nicolas Dupont-Aignan et Philippe Poutou souhaitent restreindre le nombre de mandats à deux successifs. Jean-Luc Mélenchon propose de limiter l'exercice de la fonction parlementaire à un mandat. Nathalie Arthaud opte, de son côté, pour une réduction de la durée du mandat. François Fillon souhaite ne pas revenir sur le non cumul des mandats national et d'exécutif local (Marine Le Pen l'envisageant pour les sénateurs) et donc de maintenir la législation actuelle.

L'interdiction du cumul d'un mandat national et d'un mandat exécutif local a en effet progressivement été atteinte par des lois successives<sup>34</sup>. Le législateur — composé pour partie de parlementaires « cumulards » — a adopté en 2014 une loi organique interdisant ce cumul<sup>35</sup>. Ces dispositions ont eu de fortes répercussions sur les candidatures aux élections législatives et sénatoriales de 2017<sup>36</sup> ; certains candidats potentiels aux élections parlementaires ayant préféré conserver leur mandat local. Et ce d'autant plus que leur réélection était sujette à caution du fait de la reconfiguration post présidentielle du paysage politique.

33 <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html>), selon cette source, « Ces chiffres font de la France une exception en Europe, où la proportion d'élus en situation de cumul ne dépasse pas 20 %. En Italie, 16 % des parlementaires exercent au moins un autre mandat, ils ne sont que 15 % en Espagne, 13% en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne ».

34 Les parlementaires peuvent en revanche conserver un mandat l'élu local.

35 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *JORF*, n° 0040 du 16 février 2014, p. 2703. Il est notamment interdit aux députés et sénateurs d'exercer les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire, de président et de vice-président des conseils régionaux, départementaux et des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. L'interdiction s'applique à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient.

36 Et donc parmi les candidats élus, « [les] novices constituent le tiers exactement de la nouvelle Assemblée (192 députés) et se rencontrent surtout dans les rangs de LREM dont ils en constituent près de 55 %. Néanmoins, le renouvellement a également concerné la gauche contestataire dont 40 % des élus n'avaient jamais eu de mandat avant 2017. Cette proportion est beaucoup plus basse parmi les députés du MoDem (16 %), de la gauche socialiste (7 %), de la droite de gouvernement (1,5 %). Un seul député d'extrême-droite n'a jamais eu de mandat auparavant (Emmanuelle Ménard, l'épouse de Robert Ménard) », L. ROUBAN, « L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation », *Note ENEF 43*, Sciences Po CEVIPOF, juillet 2017, 10 p. 2, (<https://www.enef.fr/les-notes/>), consulté le 19/09/17.

Un autre moyen pour « faire entrer » la société civile dans les institutions politiques est de créer ou de renouveler une assemblée qui la représenterait<sup>37</sup>. En ce sens, la proposition de plusieurs candidats est de renouveler le Conseil économique social et environnemental (CESE) et de lui octroyer un rôle plus important ou plus visible dans les choix politiques nationaux<sup>38</sup>. Mais la question de la représentativité dans une telle instance se pose également, bien que d'une autre manière. En effet, ambitionnant de reproduire dans une instance la société civile, elle impose d'en établir la composition. Or, l'exercice est inévitablement arbitraire (cf. *infra*) et risque d'affecter la légitimité des décisions prises, nécessairement à la majorité, de cette assemblée ; la représentativité risquant en effet par nature d'affecter la représentation.

## II. Les incidences de la volonté de représentativité sur le principe représentatif

La nécessaire unité d'un État et la diversité factuelle de sa population imposent un aménagement institutionnel favorisant l'exigence de cohésion nationale. Selon le constitutionnalisme classique, tel qu'identifié par François Borella, « la Constitution [...] ne prend pas en compte et ne reconnaît constitutionnellement, donc juridiquement, aucune structure sociale non politique : famille, corporation, église, association, etc. »<sup>39</sup>. Le principe de la démocratie représentative conduit ainsi à ignorer constitutionnellement la diversité sociale et les communautés *infra* nationales du fait du caractère finalement vain ou risqué de la recherche d'une institutionnalisation de la représentativité des élus nationaux (A) et malgré l'ambition politique d'un rapprochement entre représentants et représentés (B).

### A. La mise en place d'une représentativité des élus, une impasse ?

Partant de constats pourtant pertinents et d'intentions estimables, la volonté de fournir une représentativité aux représentants est *a priori* une illusion (1) et porte ponctuellement atteinte au système représentatif (2).

#### 1. La représentativité d'une assemblée, une illusion ?

Une assemblée comprenant 577 membres, et *a fortiori* une assemblée n'en comprenant plus que 300 comme le proposent – en l'occurrence non sans

37 Il est aussi possible à cette fin d'associer les électeurs aux décisions politiques en développant la démocratie participative, c'est-à-dire en permettant notamment à la société dite civile d'intervenir en amont des décisions parlementaires (cf. *infra*).

38 Jean-Luc Mélenchon et Nicolas Dupont-Aignan proposent à l'inverse sa suppression.

39 F. BORELLA, « Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui », *Civitas Europa*, n°5-2000, p. 11.

contradiction — certains candidats à l'élection présidentielle<sup>40</sup>, ne peut être le miroir de toutes les identités.

L'abandon des principes, certes fictifs, de l'unité nationale et de son corollaire, l'individualisation des électeurs, aboutit à l'identification de certaines catégories ou communautés dont la différence sociale et l'importance justifient *a priori* qu'elles soient présentes au sein de l'assemblée, c'est-à-dire qu'un parlementaire au moins leur appartienne. Toutefois, M<sup>me</sup> X, femme de cinquante ans, ouvrière, catholique et élue de Savoie, est-elle représentative et si oui de qui ? Ses identités soulignées — et il en manque une infinité<sup>41</sup> — ne correspondent pas à celles d'1/577<sup>e</sup> de la population et donc, dans l'assemblée où elle siège, les savoyardes de cinquante ans ouvrières et catholiques s'en trouvent sur représentées. D'autre part, sa voisine de palier, M<sup>me</sup> Y, qui a le même âge et la même profession mais qui est athée peut ne pas se sentir représentée par M<sup>me</sup> X. Les catégories sociales, professionnelles, culturelles, sexuelles, linguistiques, religieuses, communautaires, géographiques, (...) sont multiples et leurs croisements en nombres infinis et dès l'effort de leur représentation s'avère vain. Et, quand bien même parviendrait-on — sous réserve de prime abord de s'être entendu sur ce « on »<sup>42</sup> — à sélectionner les catégories « devant » être représentées, et donc à en marginaliser d'autres, il faudrait déterminer la proportion de représentants dont bénéficiera chacun de ces groupes. Combien de sièges pour la représentation des catégories professionnelles, combien pour celle des appartenances religieuses ou combien pour l'origine géographique ? Ce choix serait nécessairement arbitraire et provisoire puisqu'il faudrait logiquement ensuite tenir compte des sous catégories, des sous sous catégories, etc. Comme interroge Daniel Gaxie : « À quel degré les diverses catégories qui composent la population d'un pays sont-elles "représentées" dans les rangs de la représentation, par exemple parlementaire, de ce pays ? »<sup>43</sup>.

Cette division est donc vaine et arbitraire et s'avère finalement incompatible avec un mécanisme électoral de désignation. Il faudrait, le scrutin de liste étant alors impératif, établir des listes comprenant successivement les candidats

40 La réduction du nombre de députés figurait notamment dans les programmes de Benoît Hamon, François Fillon (assemblée réduite à 400 députés par référendum), Emmanuel Macron (un tiers en moins), Marine Le Pen (assemblée de 300 députés), François Asselineau (assemblée 500 députés), Nicolas Dupont-Aignan (un tiers en moins), Jacques Cheminade (assemblée de 400 députés)

41 « Dans une société industrielle, les groupes d'appartenance se multiplient à l'infini : groupes professionnels, groupes territoriaux, groupes idéologiques, groupes d'activités..., et cela d'autant que le découpage de la société se fait en groupes de plus en plus abstraits : ceux qui ont telle aptitude reconnue (le niveau du baccalauréat), les bourgeois, le quatrième âge... », A. MUCCHIELLI, *L'identité*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 2013, § 16, (<https://www.cairn.info/l-identite--9782130620808-page-78.htm>), consulté le 15/09/17.

42 L'identification des composantes de la société dignes d'être représentées dans une telle assemblée est un choix socio-politique majeur susceptible de par les inclusions ou exclusions qu'il contient de fragmenter la société nationale.

43 D. GAXIE, « Questionner la représentation politique », *Savoir/Agir*, 2015/1, n° 31, p. 19.

représentants les identités collectives retenues et que l'ordre adopté dans ces listes varie dans les différentes circonscriptions. Ainsi, ce qui est possible — bien que juridiquement critiquable — avec la parité<sup>44</sup> ne peut être généralisé. Elle est pour l'instant l'unique action constitutionnelle en faveur de la représentativité et ne pourrait être étendue à d'autres sous catégories de la population sans illusion et sans risquer des revendications infinies. D'ailleurs, dans la campagne présidentielle, l'ambition est affirmée mais aucune proposition, sauf celle de renforcer la parité, ne va dans ce sens.

## 2. La représentativité nuit à la représentation

L'exigence légitime d'une diversité des élus de la nation pourrait de plus affecter leur légitimité politique et le fonctionnement du régime.

Le leurre de la représentation<sup>45</sup> risque en effet d'apparaître davantage si la représentativité est institutionnalisée. Par principe, le parlementaire est l'élu de la nation, il est donc « universel » comme le suffrage qu'il l'a désigné, c'est-à-dire sans sexe, sans métier, sans couleur, sans âge, etc. L'acceptation des lois repose sur cette fiction : elles sont — toujours en principe — le fruit de la volonté générale exprimée par ces élus mus par l'intérêt national sans égard à leurs identités. Sa remise en cause, par l'introduction de quotas ou par la critique justifiée de l'absence de diversité au Parlement, porte atteinte au système lui-même. Il met en évidence la fiction représentative, ce que ses détracteurs nomment la confiscation du pouvoir. Nathalie Arthaud dénonce à cet égard un « système prétendument démocratique [dans lequel] les électeurs sont conviés à voter régulièrement mais [où] ils n'ont aucune prise sur les décisions », rappelant en cela les formules de Jean-Jacques Rousseau : « la volonté ne se représente point », « toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle » et encore « le peuple Anglais pense être libre ; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement »<sup>46</sup>.

La volonté de représentativité porte en effet potentiellement atteinte au principe de la représentation et à la légitimité des représentants sans nécessairement procurer aux parlementaires une autre légitimité du fait de l'impossible représentation de toutes les composantes de la société. Certes, une assemblée composée comme la société qu'elle représente serait *a priori* plus légitime. Comme le défend Jane Mansbridge, « pour les membres des groupes traditionnellement sous-représentés, en particulier, le fait de voir un

44 La répartition femme homme est simple dans son identification (les revendications des personnes transgenre pourraient toutefois la compliquer), dans son calcul « 50/50 » et dans sa mise en œuvre par l'alternance sur les listes (s'il s'agit d'un scrutin de liste).

45 « Toujours, malgré les principes, le délégué du souverain sera le maître du souverain [...] », P.-J. PROUDHON, *Théorie du Mouvement constitutionnel* (1850).

46 J.-J. ROUSSEAU, « Du contrat social », 1762, Livre III, Chapitre XV. Des Députés ou Représentants, p. 214. ([https://fr.wikisource.org/wiki/Du\\_contrat\\_social/%C3%89dition\\_1762](https://fr.wikisource.org/wiki/Du_contrat_social/%C3%89dition_1762)), consulté le 19/09/17.

échantillon proportionnel de leurs représentants descriptifs exercer de plein droit le pouvoir législatif est susceptible de renforcer la légitimité empirique des institutions en donnant aux citoyens l'impression qu'ils participent eux-mêmes aux délibérations »<sup>47</sup>. Cependant, cela suppose de sortir de l'impasse (cf. *supra*) de l'identification et de la pondération des personnes et des catégories de personnes sur ou sous représentées. De plus, dès lors qu'une « représentativité miroir » est retenue, la légitimité des représentants dépend de l'existence pour chaque électeur de son reflet dans l'assemblée. Si l'une des identités d'un individu qu'il estime essentielle n'est pas incarnée par un élu ou par un certains nombres d'élus, il considèrera cette assemblée illégitime. Par ailleurs, le citoyen ne se sent plus alors représenté que par celui qui lui ressemble, ce qui contribue à une décomposition de la société : un homme ne représente pas une femme et réciproquement, un fonctionnaire un salarié, un athée un musulman, etc. Il s'agit, de ce fait, d'une contribution, juridiquement établie, à une division si non une communautarisation de la société. Certes, celle-ci pourrait être politiquement acceptée sinon promue mais elle est pour l'heure écartée, souvent avec véhémence, par les candidats à l'élection présidentielle. À ce sujet, Marine Le Pen propose d'inscrire dans la Constitution « La République ne reconnaît aucune communauté ».

De plus, la traduction de ces divisions en mouvements politiques « communautaires » nuit au bon fonctionnement de la démocratie, l'alternance au pouvoir devenant improbable. En effet, l'opinion de la majorité doit pouvoir changer afin que l'alternance au pouvoir soit possible. Or, l'appartenance à une communauté est généralement définitive et dès lors le vote ou la décision fondés sur cette appartenance sont invariables. Ainsi, si deux ethnies sont présentes dans un pays, l'ethnie majoritaire le restera et la décision politique sera toujours susceptible de léser l'ethnie minoritaire<sup>48</sup>. Afin d'éviter ces clivages indépassables, certains pays<sup>49</sup> prohibent les partis politiques fondés « sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale [...] »<sup>50</sup> ou leur interdisent de « s'identifier à une

47 J. MANSBRIDGE, « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? Un oui mesuré », trad. Marc SAINT-UPÉRY, *Raisons politiques*, 2013/2, n° 50, p. 72.

48 « [...] la règle de la majorité qui gouverne le fonctionnement de la démocratie est [alors], au moins provisoirement, inadaptée à la structuration du corps électoral et des partis politiques. Ce qui [...] ruine un mode de dévolution qui ne repose plus alors sur un arbitrage populaire entre différents programmes politiques mais sur un ou plusieurs clivages ethniques, religieux ou autres insusceptibles d'évolution ; l'appartenance à la majorité ou à la minorité est dès lors permanente et l'alternance au pouvoir devient improbable ou au moins biaisée », A. MOINE, « La fragilité institutionnelle de l'autorité politique - La validité du remède démocratique internationalement proposé », in « Les États fragiles et le droit international », *Civitas Europa*, n° 28, juin 2012, p. 30.

49 Dans d'autres États, le clivage est présent. En Irak en 2003, le Conseil du gouvernement de vingt-cinq sièges fut réparti entre treize Arabes chiïtes, cinq Arabes sunnites, cinq Kurdes musulmans, un Turkmène musulman et un Assyrien chrétien. La Constitution a ensuite prévu que les diverses composantes ethniques et religieuses de la population irakienne seraient équitablement représentées à l'Assemblée nationale. Voir notamment à ce sujet, A. MOINE, « Unité du peuple kurde et droit international des minorités », in « La question kurde et le droit international », *Civitas Europa*, n° 34, juin 2015, pp. 111-134.

50 Article 7 de la Constitution marocaine de 2011.

race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région »<sup>51</sup> ; d'autres y trouvent un prétexte à la promotion du parti unique.

L'introduction de quotas électoraux liés des appartenances collectives s'avère donc très complexe dans une démocratie représentative et électorale. Dès lors, la non-représentativité pourrait être atténuée par une « proximité » entre les élus et leurs électeurs.

## B. La recherche d'un rapprochement entre représentants et représentés

Le mandat politique ne consiste pas dans son principe et dans sa fonction en un exercice de ressemblance ou de mimétisme y compris politique avec les électeurs mais dans celui d'agir pour leur compte. Sauf l'atténuation de l'indépendance de l'élu du fait d'un engagement programmatique respecté, les seules alternatives sont celle d'un mandat impératif ou d'une possibilité de révocation de l'élu en cours de mandat à l'initiative des citoyens, comme le proposent Nathalie Arthaud et Jean-Luc Mélenchon<sup>52</sup>. Cependant, la démocratie moderne suppose un rapprochement entre les gouvernants et les gouvernés. D'une part, parce que ces derniers ont en principe la possibilité, s'ils le souhaitent, de devenir des gouvernants (1). D'autre part, parce que la légitimité des gouvernants dépend aujourd'hui d'un certain écho de la volonté des électeurs chez les élus (2).

### 1. L'égale accessibilité des gouvernés aux fonctions représentatives ?

Tous les gouvernés peuvent-ils être un jour des gouvernants ? Si tous les citoyens ne souhaitent pas l'être, ils ont fréquemment la conviction, souvent justifiée, que l'accès aux fonctions électives leur est fermé. Le débat à ce sujet porte en particulier sur la nécessité ou non de disposer d'une capacité particulière pour accéder à des fonctions électives et décisionnaires.

Selon Manuel Cervera-Marzal et Yohan Dubigeon, « la théorie libérale repose sur le postulat de l'incapacité politique des masses : la séparation entre représentants et représentés est un choix délibéré, et l'élection, ce procédé distinctif – par opposition au tirage au sort – devient en retour l'unique mode de désignation des représentants »<sup>53</sup>. Dans le prolongement de cette assertion, Samuel Hayat et Yves Sintomer affirment que « le fait que les professionnels de la politique s'affrontant dans le champ politique se présentent comme les porte-parole des représentés dissimule la dépossession du plus grand nombre [...] »<sup>54</sup>.

51 Article 4 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

52 À noter que, sans envisager de sanction, Emmanuel Macron prévoit de demander « aux parlementaires qui soutiennent [son] action de mettre en place des dispositifs innovants d'évaluation du travail parlementaire (jurys citoyens, compte-rendus de mandat via les réseaux sociaux,...) ».

53 M. CERVERA-MARZAL et Y. DUBIGEON, « Démocratie radicale et tirage au sort. Au-delà du libéralisme », *Raisons politiques*, 2013/2, n° 50, p. 163.

54 S. HAYAT et Y. SINTOMER, « Repenser la représentation politique », *Raisons politiques*, 2013/2, n° 50, p. 7.

Selon une autre perception, le mandat représentatif est un système permettant une répartition — en principe provisoire — des tâches<sup>55</sup>, le représentant assurant une fonction utile aux gouvernés et sous leur contrôle plus ou moins étendu ; ce représentant pouvant être choisi au regard de ses compétences en la matière. Francis Hamon souligne en ce sens, qu'il est possible de soutenir que « les représentants, qui ont été spécialement choisis pour accomplir un travail législatif, sont *a priori* mieux qualifiés pour remplir cette tâche que n'importe qui d'autre » et il ajoute, s'appuyant sur Richard Dawkins : « la démocratie parlementaire se définit comme un régime dans lequel les députés sont élus et rémunérés pour délibérer sur des questions complexes et pour prendre des décisions après avoir envisagé avec soin toutes les répercussions qu'elles sont susceptibles d'entraîner »<sup>56</sup>. Autrement dit, les gouvernés susceptibles d'être gouvernants doivent être élus au vu de leur compétence dans la fonction politique et non « par hasard ». Correspondant à ces affirmations opposées, deux modalités de désignation peuvent être retenues : l'élection et le tirage au sort. Selon la formule célèbre, bien que datée dans ses termes, de Montesquieu : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie; le suffrage par le choix est de celle de l'aristocratie »<sup>57</sup>. Cette sélection « aristocratique », c'est-à-dire *a priori* fondée sur la compétence du candidat à exercer ses fonctions réserve à une « élite », au moins du fait de sa connaissance de la « chose politique », l'accès à la représentation. Alors que les citoyens sont pourtant considérés comme aptes à choisir des représentants voire à adopter ou non des textes pas référendum.

La démocratie impose que le citoyen participe également au processus de décision. Dans la démocratie représentative, le peuple — en fait le corps électoral — désigne des représentants ou peut, dans la démocratie participative, participer aux délibérations précédant l'adoption d'une norme<sup>58</sup>. Cependant, quand il s'agit de donner aux citoyens la faculté de prendre directement les décisions politiques<sup>59</sup>, le débat discret sur sa compétence s'accroît. Suspicion qui apparaît aussi quand, lors d'élections, sont dénoncés les démagogues ; dénonciation

55 « Cette division du travail est une forme de dépossession consentie, puisque les représentés sont contraints de laisser les représentants agir à leur place, avec l'espoir que ce sera pour leur propre compte », D. GAXIE, « Questionner la représentation politique », *Savoir/Agir*, 2015/1, n° 31, p. 17.

56 F. HAMON, « Le référendum n'est-il qu'une caricature de la démocratie ? », *Le Débat*, 2017/1, n° 193, p. 145.

57 MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Garnier 1777, Livre II, Chap. II, ([https://fr.wikisource.org/wiki/Esprit\\_des\\_lois\\_\(1777\)/L2/C2](https://fr.wikisource.org/wiki/Esprit_des_lois_(1777)/L2/C2)), consulté le 17/09/17.

58 Benoît Hamon, Jean Lassalle, Nicolas Dupont-Aignan, Philippe Poutou et Emmanuel Macron retiennent la proposition de Transparency, d'une consultation en ligne des citoyens sur les textes de loi avant leur examen au Parlement. Benoît Hamon projetait également de permettre des amendements citoyens et Emmanuel Macron une évaluation des hommes politiques et des lois par des jurys citoyens.

59 Benoît Hamon propose de donner le pouvoir aux citoyens de voter une partie du budget de l'État et de créer un droit d'initiative citoyenne. Il souhaite aussi, comme Jean Lassalle, Marine Le Pen, François Asselineau, Nicolas Dupont-Aignan et Jean-Luc Mélenchon, instaurer un référendum d'initiative populaire.

qui présume l'absence de discernement des électeurs à leur endroit. Le recours au tirage au sort consacre ou suppose, à l'inverse, l'égle aptitude des citoyens à être des législateurs<sup>60</sup> (comme ils sont aptes à être des juges en matière criminelle). Platon retenait déjà cette aptitude de principe « [...] quand on délibère sur la politique où tout repose sur la justice et la tempérance, [les Athéniens] ont raison d'admettre tout le monde, parce qu'il faut que tout le monde ait part à la vertu civile ; autrement il n'y a pas de cité »<sup>61</sup>. Toutefois, Montesquieu souligne que Solon, homme d'État athénien, intervint pour corriger le sort en décidant : « qu'on ne pourrait élire 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 »<sup>62</sup>, ce qui atténue considérablement le hasard.

L'alternative reste donc discutée : les gouvernants doivent-ils être choisis au vu de leur apparente aptitude particulière à exercer une fonction politique ou la démocratie impose-t-elle un recrutement sans condition du fait de l'égle aptitude des citoyens à exercer cette fonction ? Ce débat interroge sur la démocratie elle-même dont la démocratie représentative peut alors apparaître, non comme une modalité neutre, mais comme une atténuation.

## 2. Une consonance politique entre représentants et représentés

Il faudrait, au vu des souhaits exprimés lors de l'élection présidentielle, tant par les candidats que par les électeurs, parvenir à une certaine diversité des élus sans pour autant porter atteinte à l'unité nationale.

Ceci, car, d'une part, une assemblée uniquement composée d'hommes ne peut être légitime dans une société paritaire ou une assemblée d'élus de moins de trente ans être légitime au mépris de la pyramide des âges du corps électoral. Mais aussi, car, d'autre part, des quotas opèrent une scission dans la représentation et aboutissent à des illégitimités croisées : chaque catégorie de parlementaires ne représentant pas alors les autres catégories de la population, ce qui conforte les divisions sociales. Représentant tel ou tel sous ensemble de la population, les élus devraient en effet *a priori* en défendre les intérêts, comme liés par un mandat impératif implicite, et seraient donc inaptes à définir un intérêt national. Ainsi, la prise en compte institutionnelle de la diversité, même si elle est parfois considérée comme indispensable, porte atteinte à l'homogénéité au moins apparente d'une communauté nationale, elle aussi indispensable. Selon Burke, en ce sens, « le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs d'intérêts

60 L'aléa fournirait-il des représentants compétents dans leur fonction parlementaire, intéressés à la chose publique, désintéressés financièrement, capables de définir collectivement un intérêt général, qualités exigées des élus ?

61 PLATON, « Protagoras [ou les Sophistes ; genre démonstratif] », Trad. É. CHAMBRY, La Bibliothèque électronique du Québec, p. 52, (<https://beq.ebooksgratuits.com/Philosophie/Platon-Protagoras.pdf>), consulté le 19/09/17.

62 MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, Garnier 1777, Livre II, Chap. II, ([https://fr.wikisource.org/wiki/Esprit\\_des\\_lois\\_\(1777\)/L2/C2](https://fr.wikisource.org/wiki/Esprit_des_lois_(1777)/L2/C2)), consulté le 17/09/17).

différents et hostiles [...] mais [...] une assemblée délibérative d'une seule Nation, avec un seul intérêt, celui du tout »<sup>63</sup>. Il relaie Blackstone qui estime que chaque parlementaire « bien que choisi par un district particulier, sert pour tout le Royaume. Car la fin pour laquelle il est envoyé est non pas particulière mais générale »<sup>64</sup>. Ces auteurs écartent la représentativité mais au vu du seul intérêt du « bien général » (et non de celui des vainqueurs du scrutin). En effet, sauf à changer de régime politique, il est sans doute souhaitable que des élus d'opinions et de provenances diverses entrent au Parlement ; mais ces élus nationaux devraient toutefois avoir pour objectif de tous collaborer à la définition de l'intérêt général.

Par ailleurs, la volonté politique d'une plus grande représentativité de telle catégorie de la population est finalement souvent davantage fondée sur une volonté sous-jacente de modification des choix politiques que sur la nécessaire présence de représentants « identiques » à l'assemblée<sup>65</sup>. Une féministe peut souhaiter la parité dans une assemblée au nom de la nécessaire présence égalitaire des femmes dans la vie publique mais si les femmes ainsi investies ont une vision plus patriarcale de la société que les hommes qu'elles ont remplacés conservera-t-elle ce souhait ? De même, les progressistes, tenant d'une plus forte présence des « classes populaires » dans les assemblées, maintiendraient-ils cette exigence si leurs élus se revendiquaient conservateurs ? Ce sont donc *a priori* plutôt les idées qui doivent être incarnées et non les identités. L'électeur qui choisit un candidat aux élections législatives s'appuie, sauf exception ou dysfonctionnement, sur le programme politique proposé. Il recherche en effet, non un semblable, sauf peut-être par défiance, mais une connivence idéologique avec son mandataire. Si le représentant est inéluctablement distinct du représenté — même si les rôles peuvent s'inverser — les convictions de l'élu convergent en principe avec celles de ses électeurs (alors qu'elles diffèrent fréquemment de celles de leurs « semblables »). Ce que l'électeur souhaite promouvoir à l'assemblée, ce sont des idées politiques et non l'individu qui les incarne.

Parmi les propositions de campagne, la plus pertinente au regard de ce mécanisme représentatif de décision politique, est celle de l'amélioration de la représentation des idées et des partis politiques qui les soutiennent, c'est-à-dire essentiellement le recours à la représentation proportionnelle. La remise en cause de la présidentialisation du régime pourrait également y contribuer.

63 Edmund Burke (1729-1797), Discours aux électeurs de Bristol, 29 novembre 1774, cité par S. BAUME, in « Le Parlement face à ses adversaires », *Revue française de science politique*, 2006/6, vol. 56, § 19.

64 William Blackstone (1723-1780), *Commentaries on the Laws of England*, I, 2, 1765 cité par M. BERTOZZO in « Juin 1789, de l'instauration de l'immunité parlementaire en droit constitutionnel français », *Revue générale du droit*, 30/06/17, (<http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2017/06/30/juin-1789-les-vestiges-institutionnels-legues-par-la-revolution-francaise/>), consulté le 19/09/17.

65 Daniel Gaxie souligne à cet égard que les acteurs politiques ont « des intérêts propres, irréductibles à ceux des catégories sociales auxquelles ils peuvent être plus ou moins liés par ailleurs, et dont ils peuvent partager plus ou moins les préoccupations », D. GAXIE, « Questionner la représentation politique », *Savoir/Agir*, 2015/1, n° 31, p. 22.

L'élection du Président au suffrage universel et le déséquilibre des institutions qui en résulte nuisent au pluralisme politique effectif de l'Assemblée nationale. En effet, le Président étant élu, les élections législatives conduisent en principe<sup>66</sup> à la désignation d'une majorité composée de ses soutiens parlementaires sur le programme présidentiel qu'ils se sont par avance engagés à respecter. Les candidats à l'élection présidentielle, sauf à remettre en cause, comme le fait Jean-Luc Mélenchon<sup>67</sup>, leur futur mandat, ne critiquent pas ce « fait majoritaire ». Dès lors, sauf quelques « frondes » fortuites, la majorité<sup>68</sup> à l'Assemblée nationale adopte les lois « comme un seul homme », sans égard à la diversité des convictions politiques individuelles des élus ; diversité déjà entamée par le scrutin majoritaire et dont la portée est atténuée par l'inévitable mode de décision à la majorité.

Les propositions institutionnelles de la campagne présidentielle (instauration de la représentation proportionnelle, quota d'élus tirés au sort, déprofessionnalisation, réduction du nombre de mandats dans le temps (...)) bien que toujours discutables (cf. *supra*), peuvent contribuer à une diversité ou au moins à un renouvellement des parlementaires mais elles ne garantissent pas aux citoyens, en l'état de nos institutions et de leur pratique, que leur opinions politiques seront représentées à l'assemblée et *a fortiori* prises en compte par le législateur.

## Résumé

Au vu de fréquents propos de campagnes électorales, les élus souffriraient d'un déficit de représentativité. Ils ne ressembleraient pas au peuple qu'ils représentent et appartiendraient un cercle fermé. Il faudrait donc ouvrir ce cercle, rendre les sphères politique et populaire perméables, avec l'objectif qu'au sein des assemblées parlementaires les élus soient à l'image de leurs électeurs.

Les programmes des candidats à l'élection présidentielle de 2017 renseignent sur les défauts de représentativité qu'ils identifient et offrent un éventail des propositions institutionnelles tentant d'y remédier. Visant principalement la composition de l'Assemblée nationale, ce souhait de représentativité s'appuie sur la nécessité qu'une assemblée d'élus soit représentative c'est-à-dire qu'elle

66 Le quinquennat et la priorité de l'élection présidentielle sur les élections législatives renforcent l'ascendant du Président de la République sur les institutions fournit son élection au suffrage universel direct.

67 Jean-Luc Mélenchon souhaite ainsi « Abolir la monarchie présidentielle en instaurant un régime parlementaire stable dans lequel le gouvernement détient le pouvoir exécutif et est responsable devant le Parlement [...] » en changeant la constitution. Une assemblée constituante serait réunie à cette fin. *NB* : toutefois, cette assemblée pourrait souhaiter conserver le régime « bancal » de la Vème République ou opter pour un régime présidentiel.

68 L'opposition ayant dans ce système essentiellement vocation à attendre son tour de légiférer, c'est-à-dire qu'un candidat sortant de ses rangs soit élu sur son programme...

comprenne en son sein les différentes composantes apparentes de la société. S'ajoute à cette ambition, la volonté d'une représentation de la société civile entendue comme distincte d'une société politique qui serait professionnalisée. Les remèdes proposés par les candidats à l'élection présidentielle sont principalement le recours à la représentation proportionnelle, au moins en partie, et au non cumul des mandats, simultanés ou successifs, et dans une moindre mesure l'instauration de quotas, du tirage au sort ou d'une assemblée représentant la société civile.

Cependant l'acceptation d'une certaine représentativité des élus affecte la représentation et donc fragilise le régime représentatif auquel adhèrent au moins tacitement les électeurs. La nécessaire unité d'un État et la diversité de sa population imposent un aménagement institutionnel délicat. En effet, le principe de la démocratie représentative conduit à ignorer constitutionnellement la diversité sociale et les communautés *infra* nationales. Ceci pour des raisons liées au principe même de la représentation, qui suppose que l'élu soit l'élu de la nation sans égard à ses particularités sociales, professionnelles, culturelles, sexuelles, linguistiques, religieuses, communautaires, géographiques ou autres. Également, du fait du caractère finalement vain (la décomposition de la société est un exercice infini) ou risqué (une communautarisation de la société peut en résulter) de la recherche d'une institutionnalisation de la représentativité des élus nationaux. De plus, l'électeur préfère sans doute promouvoir à l'assemblée davantage des idées politiques que l'individu qui les incarne.

## Abstract

Given the frequent election campaign remarks, elected representatives suffer a lack of representativeness. They would not resemble the people they represent and would belong to a closed circle. This circle should be rendered open, as well as political and working class permeable, with the goal that elected representatives in parliamentary assemblies mirror their voters.

The 2017 presidential election candidates' programs help understanding the representativeness flaws they identify and offer a set of institutional propositions to try to correct them. Aiming mostly at the National Assembly composition, this wish for representativeness rely on the necessity that an elected assembly be representative, meaning that it includes the different visible components of the society. Added to this ambition is the will of a civil society representation understood as distinct from a political society that would be professionalized. Cures proposed by presidential election's candidates are mainly resorting to proportional representation or at least partly, and forbidding holding multiple offices simultaneously or successively, also in a lesser extent, quotas' implementation, random draw or a specific assembly representing civil society.

However, the acceptance of a certain elected people representativeness affects representation and therefore weakens the representative regime to which electors agree, at least tacitly. The necessary unity of a state and the diversity of its population order a sensitive institutional accommodation. Indeed, the principal of a representative democracy leads to constitutionally ignore the social diversity and the communities within the nation. It is so because of reasons tied to the principal itself of representation, which is built on the fact the elected person is selected by the nation with no regards for its distinctive characteristics, whether they are social, professional, cultural, sexual, linguistic, religious, community, geographical or others. It is also because the research of an institutionalization of national elected members representativeness is eventually vain (decomposition of a society is an endless exercise) or risky (a society can end up divided between communities as a result). Furthermore, the voter would probably rather promote political ideas in the assembly than the individual which embodies them.