

LES PARTIS POLITIQUES ET LA LOGIQUE PHILOSOPHICO-JURIDIQUE DE LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

Didier Mineur

Presses de Sciences Po | *Raisons politiques*

**2005/4 - n°20
pages 89 à 109**

ISSN 1291-1941

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2005-4-page-89.htm>

Pour citer cet article :

Mineur Didier, « Les partis politiques et la logique philosophico-juridique de la représentation politique », *Raisons politiques*, 2005/4 n°20, p. 89-109. DOI : 10.3917/rai.020.0089

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. 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.

DIDIER MINEUR

Les partis politiques et la logique philosophico-juridique de la représentation politique

Introduction

L'IDÉE SELON LAQUELLE L'HISTOIRE du gouvernement représentatif voit un âge des partis succéder à une représentation des notables est désormais classique, tout comme le fait de souligner la perte du rôle de la délibération dans la confection de la loi et la définition d'une majorité¹. Nous entendons nous interroger ici sur la question de savoir si, malgré ce phénomène, les principes philosophico-juridiques de la représentation, tels qu'ils ont été formulés par la pensée contractualiste (en particulier celle de Hobbes) et par la tradition juridique – on se limitera ici aux principes juridiques de la représentation conçus en France, par Siéyès notamment, mais il serait possible d'en trouver l'équivalent dans la pensée de Madison ou même de Burke – continuent de rendre raison de la représentation politique sur le point que cette pensée et cette tradition avaient en commun. En effet, selon cette constellation de pensée, l'unité de volonté portée par la représentation politique n'est pas une réalité empirique, mais un artefact, elle n'est pas reflétée, mais inventée. L'unité de la volonté étatique ne préexiste pas à sa représentation ; elle est donc une abstraction à l'égard de ceux-là mêmes qui sont censés y participer. La question que nous nous posons, dès lors, est celle de savoir si, avec les partis politiques organisés et le phénomène majoritaire, la volonté populaire exprimée par la représenta-

1. Voir notamment Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs-Flammarion, 1996.

tion devient une réalité empirique et si la représentation, au lieu d'inventer cette unité, ne fait plus que la reproduire.

Il nous est apparu intéressant de prendre pour point de départ de ce questionnement le jugement que portaient sur cette question deux observateurs de la vie politique de leur temps, au moment où les partis politiques leur sont apparus, à la fin du 19^{ème} siècle : le juriste italien Miceli et le juriste français Jean Hippolyte Emmanuel, dit Adhémar Esmein. L'un et l'autre se posent en effet la question de l'évolution de l'esprit du gouvernement représentatif, en soulignant que les partis rendent compte des courants d'opinion qui structurent l'électorat ; pour Adhémar Esmein, cette emprise nouvelle des partis sur la vie politique témoigne d'une profonde mutation de nature du gouvernement représentatif, précisément dans la mesure où les représentants n'ont plus à inventer en toute indépendance la volonté nationale mais à refléter celle qui est réellement majoritaire dans le pays.

On commencera donc par retracer brièvement les principes philosophico-juridiques de la représentation politique, avant d'entendre en quoi, selon Miceli et Esmein, les partis politiques les transforment ; enfin, on tentera d'interroger cette transformation qu'apportent les partis politiques à la logique philosophico-juridique traditionnelle de la représentation et de défendre l'idée selon laquelle, loin de l'altérer essentiellement, elle ne fait que déplacer le lieu de son accomplissement.

I. Les principes philosophico-juridiques de la représentation politique

1. *La pensée hobbesienne de la représentation politique*

On connaît le paradoxe de la représentation politique telle qu'elle est pensée par Hobbes : la représentation constitue ce qu'elle représente, puisque, avant l'accord de chacun avec chacun et la réunion de la multitude en une seule personne ou en une seule assemblée souveraine, il n'y a pas plus de peuple qu'il n'y a de souverain : « que celui qui est fait souverain ne fasse pas de convention avec ses sujets avant son avènement, la chose est claire : (...) avec l'ensemble constituant une partie contractante, cela est impossible, parce qu'ils ne sont pas encore une seule personne. ² » C'est donc la représenta-

2. Thomas Hobbes, *Léviathan*, traduit du lat. par François Ticaud, Paris, Sirey, p. 181.

tion qui par son unité constitue l'unité de ce qu'elle représente, elle transforme la multitude en peuple. « C'est l'unité de celui qui représente, non l'unité du représenté, qui rend une la personne. Et c'est celui qui représente qui assume la personnalité, et il n'en assume qu'une seule. On ne saurait concevoir l'unité dans une multitude, sous une autre forme. ³ »

La représentation apparaît ici comme une transmutation : il y a bien, de la part des individus, cession et délégation de leur puissance propre à Léviathan, mais en tant qu'il les représente et les constitue en peuple : il représente leur unité. Le Représentant représente donc en deux sens différents, puisque ce sont des puissances individuelles qui lui sont déléguées, tandis que c'est une puissance une qu'il représente. Donc, la représentation politique se trouve prise dans une ambiguïté fondamentale, tout à la fois délégation de volontés multiples et invention d'une volonté une.

2. La théorie juridique au fondement de la représentation politique

La tradition juridique, inaugurée par la première phase de la Révolution française, met l'accent sur le deuxième volet de cette ambiguïté : le député est le représentant de la nation tout entière et non des électeurs qui l'ont élu. Là encore, ce sont des volontés singulières qui lui sont déléguées, tandis qu'il ne représente que la volonté nationale. La représentation politique est donc construction du peuple qu'elle représente. Plutôt que représentation d'une réalité, plutôt qu'une copie, elle est la présentation d'un idéal. La formule de Siyès selon laquelle « la France est et doit être un seul tout ⁴ » atteste que la représentation n'est pas une reproduction, mais bien plutôt la production de ce qui doit être. La représentation ne saurait donc être « descriptive », selon les catégories de Hanna Pitkin ⁵, puisqu'une telle conception suppose l'antériorité du représenté et, qui plus est, une antériorité placée sous le signe de la pluralité qu'il s'agit justement de réduire au profit d'une unité idéale.

« La Constitution reconnaît *des représentants* qui, *tous ensemble*, représentent le peuple, mais elle ne reconnaît pas le représentant un

3. *Ibid.*, chap XVI, p. 166

4. Emmanuel-Joseph Siyès, *Dire de l'abbé Siyès sur la question du veto royal*, Versailles, Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, p. 15. Cité par Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998, p. 34.

5. Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

tel. Il y a des représentants, et pas *un représentant*. *Représentant* est un mot qui, dans la langue constitutionnelle a un pluriel et point de singulier.⁶ »

La *totalité* de la représentation nationale représente donc *l'unité* de la nation ; considérer les représentants isolément serait admettre la représentation d'une diversité récusée. La représentation invente donc ce qu'elle représente, autrement dit, elle représente une idéalité, un artefact comme chez Hobbes, et non une réalité empirique. Certes, Siéyès ne qualifie pas explicitement la nation d'artefact engendré par la représentation et la nation, chez lui, tout en ne recevant sa volonté que de l'assemblée représentative, est néanmoins pré-supposée. En fait, la nation semble être chez Siéyès pré-supposée à titre de principe : elle existe en soi, mais elle ne peut s'exprimer et vouloir qu'au travers de sa représentation. La présupposition de la nation n'entraîne donc aucunement l'antériorité de la volonté nationale, mais elle évite l'identification totale de la nation à sa représentation, voire aux individus actuellement existants auxquels est assignée la volonté une formée par la représentation. Ainsi, la nation est en quelque sorte en puissance de la représentation qui manifeste sa volonté : en tant que telle, elle préexiste effectivement à l'expression de sa volonté et ne se réduit ni à sa représentation ni aux individus existants ; mais *actuellement*, elle se confond avec le vouloir un dont elle est ainsi dotée et avec les individus existants auxquels est rapportée la volonté nationale formée par la représentation. En ce sens, elle est bien une création de la représentation politique. Cette convergence entre la doctrine juridique des origines du gouvernement représentatif avec le modèle hobbésien a historiquement été rendue possible par le souci de rompre avec les particularismes de l'ancienne société d'ordres. Concrètement, le postulat selon lequel la volonté nationale n'existe que par la représentation et dans l'enceinte parlementaire s'est traduit par le rejet de la représentation-miroir, selon laquelle les représentants ont à produire une image réduite de la société. Ce rejet a entraîné à sa suite celui de la notion de mandat impératif qui eût ramené les représentants à la défense des particularismes qu'ils voulaient extirper. L'impératif de constitution d'une volonté une nécessite l'indépendance d'action. C'est la conception de Siéyès : « Il n'y a, il ne peut y avoir, pour un député, de mandat impératif, ou même de vœu positif, que le vœu national ; il ne se doit aux

6. Pierre-Louis Roederer, « Abus d'un mot à l'aide duquel on a fait d'horribles choses », *Journal de Paris*, 26 nivôse an V, cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 44.

conseils de ses commettants directs, qu'autant que ces conseils seront conformes au vœu national. Ce vœu, où peut-il être, où peut-on le reconnaître, si ce n'est dans l'Assemblée nationale elle-même ?⁷ »

La seule volonté qui est déléguée doit donc être celle du corps du peuple. Mais, précisément, cette volonté est inconnaissable hors de la représentation. Exactement comme chez Hobbes, sur cet aspect de la représentation politique tout au moins, la volonté et l'unité du peuple sont la représentation du peuple ; la représentation unifie le peuple, en lui-même dispersé, et constitue sa volonté : « Seule la représentation est le peuple réuni, puisque l'ensemble des associés ne peut pas se réunir autrement. L'intégrité nationale n'est pas antérieure à la volonté du peuple réuni qui n'est que sa représentation. L'unité commence là. Donc rien n'est au-dessus de la représentation, elle est le seul corps organisé. Le peuple dispersé n'est pas un corps organisé, il n'a ni un *vouloir* ni une *pensée*, ni rien comme *un*.⁸ »

II. Le rôle des partis politiques selon la doctrine juridique à la fin du 19^{ème} siècle : Miceli et Esmein

1. Les partis reflètent l'unité de la volonté populaire préexistante à sa représentation

Les juristes comme les sociologues, à la fin du 19^{ème} siècle, observent l'atomisation de la société, à laquelle font défaut toutes les anciennes instances de médiation entre l'individu et l'État qui produisaient de l'unité. Or, ce problème ne s'est posé, dans le domaine de la représentation politique, qu'avec l'installation et la pratique durable du suffrage universel, sous la Troisième République, qui reposait à nouveaux frais la question des rapports entre représentants et représentés. Le suffrage censitaire occultait en effet la question de la réalité de l'unité de volonté à laquelle donnait lieu la représentation, dans la mesure où l'invention de cette unité, en toute indépendance, par les représentants, était adossée à une double délégation de volonté : celle des électeurs aux élus et celle des citoyens passifs aux citoyens actifs. La collusion d'intérêts entre élus et électeurs du suffrage restreint neutralisait par conséquent l'abstraction de la volonté

7. Emmanuel-Joseph Siéyès, « Dire sur le veto royal », in *Écrits politiques*, Paris, Éditions des archives contemporaines, coll. Réimpression, 1985, p. 237.

8. E.-J. Siéyès, cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 38.

nationale telle que la concevait la doctrine juridique aux origines du gouvernement représentatif. Dès lors, la disparition de cette catégorie médiatrice des citoyens actifs a laissé en quelque sorte face à face les représentants et la grande masse des représentés. Et le caractère fictif – tout à la fois au sens où la doctrine juridique entend la notion de fiction juridique et au sens hobbesien selon lequel la « fiction » s’oppose, non à la réalité, mais à la réalité *empirique* – de la volonté nationale portée par la représentation en a été rendu manifeste. Les représentants paraissent ainsi ne rien représenter de leurs électeurs et l’absence de rapport nécessaire entre les volontés des représentés et celles de leurs représentants, qui avait été voulue par la doctrine des origines mais que le suffrage censitaire avait jusque là tempérée, apparaît désormais comme un problème majeur pour la représentation. De surcroît, le suffrage universel rend aussi plus difficile la cohésion des assemblées qu’il désigne, dès lors que la collusion sociale qui unissait auparavant élus et électeurs est brisée.

Par conséquent, quel que soit leur attachement à la doctrine traditionnelle de la représentation politique et, en particulier, à l’indépendance du représentant, la plupart des juristes de la fin du siècle ne croient pas qu’elles puissent encore être maintenues sans un certain nombre d’aménagements qui, à l’instar du suffrage censitaire de jadis, permettraient d’assurer une correspondance minimale entre la représentation et le corps électoral. Le souci de tous ceux qui observent le fonctionnement du gouvernement représentatif à cette époque est en effet de saisir, par la représentation, la réalité du pays – c’est pourquoi d’aucuns proposent ce qu’ils appellent « l’organisation » du suffrage universel, où il s’agit de représenter les professions – en même temps que de garantir une certaine homogénéité aux assemblées représentatives et, par là, une certaine stabilité gouvernementale. C’est à ces deux ordres de défis nouveaux posés au gouvernement représentatif que les partis politiques sont apparus comme une solution possible ; des partis politiques organisés présentent en effet pour certains⁹ un avantage considérable par rapport à

9. Certes, comme le dit B. Manin (*op. cit.*), un certain nombre d’analystes s’inquiétaient avant tout de la restriction de l’indépendance du représentant, et cette inquiétude perce même chez Miceli ou chez Esmein ; mais il nous semble néanmoins que seule une minorité, celle des plus élitistes, réduisait à cette question son regard sur les partis et portait sur eux un jugement exclusivement négatif. Nous avons tenté de distinguer parmi ces différents jugements portés sur les partis politiques dans une thèse de science politique, intitulée « Archéologie de la crise de la représentation politique », IEP de Paris, décembre 2004. Les sources utilisées ici, et certaines analyses du présent travail, en sont extraites.

leur absence, celui d'une homogénéisation des parlements qui favorise la constitution de gouvernements stables et, d'un point de vue plus large, celui de faire en sorte que la volonté majoritaire au Parlement apparaisse comme la volonté propre des représentés. Les partis, à cet égard, canalisent les opinions et servent de courroies de transmission entre une majorité parlementaire et l'électorat.

Le juriste italien Miceli développe ainsi une critique nuancée du système partisan¹⁰ dans le régime parlementaire moderne, qui évoque d'abord une première altération que font subir les partis à la logique de la représentation, en tant qu'ils restreignent la liberté de jugement des élus ; en contrepoint de cette critique largement partagée, Miceli fait valoir une autre vision du rôle des partis selon laquelle le gouvernement représentatif gagne sur le terrain de la correspondance plus grande entre élus et électeurs ce qu'il perd sur celui de la liberté traditionnelle de ses élus : « Selon cette théorie, les majorités et les minorités ne sont pas des faits fortuits, ils n'intéressent pas seulement les partis politiques, ils reflètent l'opinion publique elle-même. Si un parti devient plus nombreux, et par conséquent obtient la majorité, cela ne peut être la conséquence d'un cas fortuit ou d'une cause accessoire : il faut qu'un changement se soit produit dans le pays en faveur de ce parti. Les majorités parlementaires correspondent donc aux majorités qui existent dans la nation. ¹¹ »

Il s'agit là d'un renversement de la vision traditionnelle – classique au moins depuis Rousseau – des partis politiques, selon laquelle les partis sont avant tout des factions qui diffractent l'intérêt général : les partis ne sont plus des fauteurs de division du corps social, ils ne sont plus les factions que stigmatisait la pensée classique, ils sont, au contraire, les interprètes de courants d'opinion qui structurent réellement le corps électoral ; un parti majoritaire reflète un courant d'opinion majoritaire et le lieu d'apparition de cette majorité n'est plus le Parlement, mais l'opinion publique elle-même. La volonté nationale, à laquelle est assimilée la majorité, n'est donc plus rapportée au pays par convention, comme le voulait la doctrine juridique classique, elle est censée être sa volonté réelle, présente, exprimée directement par l'élection. C'est pourquoi Miceli peut dire que selon cette vision, « *les membres du parti vainqueur affirment que "le pays s'est prononcé en faveur de leur programme politique, que désor-*

10. Miceli, « Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet », *Revue du droit public*, Paris, LGDJ, 1895, 2^{ème} vol.

11. *Ibid.*, p. 203.

mais il partage entièrement leurs idées et ne désire que ce que le parti réclame”.¹² » Miceli voit bien que ce que changent les partis au mécanisme de la représentation, c’est qu’ils se réclament de la préexistence de la volonté populaire ; si bien qu’il reconduit la critique traditionnelle adressée aux partis politiques, d’entraver la liberté de jugement de l’élu, incompatible avec la mission du gouvernement représentatif qui consiste à parvenir à l’accord par la délibération de subjectivités rationnelles libres, mais il l’impute à ce qu’il appelle les « faux partis », constitués sur les bancs des assemblées, sans assise dans l’électorat ni rapport à l’opinion publique, tandis que les véritables partis, en tant qu’ils procèdent au contraire de l’intérêt que portent les citoyens à la chose publique, ne limitent ni la liberté de jugement des électeurs ni celle des élus. La formation de partis de ce type est donc chose « naturelle » ; c’est dire qu’ils expriment une volonté populaire préexistante, qui est une réalité empirique, contrairement à la volonté nationale traditionnellement comprise qui n’était qu’abstraitement considérée comme la volonté du pays. Miceli oppose donc les véritables partis, organisés et correspondant à un courant d’opinion, aux coteries qui affaiblissent l’exécutif. Surtout, des partis organisés constituent une réponse à l’hétérogénéité des volontés des représentés, en tant qu’ils contribuent à leur homogénéisation ; en leur absence, l’hétérogénéité de la représentation redouble l’hétérogénéité des représentés et l’écart entre les uns et les autres constitue ce que l’on appelle aujourd’hui une « crise de la représentation » : « Tous les liens qui unissaient les électeurs entre eux ont été supprimés, depuis qu’au principe organique de composition des collèges, qui prévalait au moyen âge, on a substitué le principe numérique. Le véritable parti politique peut, jusqu’à un certain point, être considéré comme un mode de groupement (...). Mais quand le parti politique fait défaut, ce dernier moyen de cohésion disparaît également. (...) Ce n’est plus l’unité de vues et de programme qui peut lier les membres de la représentation, du moment qu’elle reste étrangère à la volonté des électeurs. La représentation sera à son tour disparate, comme le corps électoral, dont elle sort. Entre électeurs et élus les rapports seront mal définis.¹³ »

12. *Ibid.*, p. 203-204.

13. *Ibid.*, p. 231-232.

2. Une transformation de nature du gouvernement représentatif

Cette résolution du double problème posé à la représentation par le suffrage universel – distance des représentants vis-à-vis des représentés et manque de cohésion des assemblées – semble donc rompre avec le principe du gouvernement représentatif, qui voulait que la volonté nationale ne préexistât pas à la représentation. Désormais, les partis politiques font croire à la précéden­ce de la volonté populaire par rapport à sa représentation au Parlement, qui ne fait plus que refléter l'état de l'opinion dans le pays. Si les partis sont vraiment la courroie de transmission entre une volonté majoritaire préexistante dans le peuple et la volonté majoritaire représentée au Parlement, il semble que l'une des raisons essentielles du gouvernement représentatif ait disparue, celle de l'invention en toute indépendance d'une unité de volonté à laquelle le peuple n'est pas par lui-même capable de parvenir ; il y aurait donc un changement de nature du gouvernement représentatif que le juriste Adhémar Esmein désigne comme le passage du gouvernement représentatif à un régime « semi-représentatif »¹⁴. Selon lui, ce passage se traduit par l'emprunt, par le gouvernement représentatif, d'un certain nombre de traits qui appartiennent à la démocratie directe. Au premier rang d'entre eux figure le mandat impératif, qui présuppose l'existence d'une volonté populaire déjà formée. Pour Esmein, les partis politiques réintroduisent de manière insidieuse l'esprit du mandat impératif et c'est cette réintroduction insidieuse qu'il voit à l'œuvre dans les *caucus* américains : « Dans la seconde session du Congrès fédéral la question fut discutée de savoir si les représentants ne devaient pas recevoir des instructions des collèges électoraux : elle fut, il est vrai, tranchée négativement. Mais la forte organisation des partis, la pratique des conventions de parti et du caucus ont détourné l'attention loin de ces idées par un dérivatif puissant. »¹⁵

Esmein rappelle le principe du gouvernement représentatif, selon lequel la représentation a pour fonction d'inventer une unité de volonté qui n'existe pas antérieurement : « Mais le vrai gouvernement représentatif repose sur un autre principe. Là ce n'est pas la nation qui dicte à ses délégués l'expression précise de sa volonté ; au

14. Adhémar Esmein, « Deux formes de gouvernement », *Revue de droit public*, Paris, LGDJ, 1^{er} vol., 1894.

15. *Ibid.*, p. 28.

contraire, elle se reconnaît incapable de la formuler elle-même en lois.¹⁶ »

Les éléments empruntés à la démocratie directe sont donc le signe de ce qu'une seconde conception de la représentation prend le pas sur sa conception classique, où les représentants ne sont que les exécutants de la volonté populaire : « Le gouvernement représentatif peut, en effet, être compris et pratiqué d'une seconde et tout autre manière. La représentation n'est plus alors qu'un succédané du gouvernement direct, qui lui-même intervient par moments, comme correctif et comme complément. Les auteurs anglais appellent cette forme le gouvernement par délégués, simples délégués de la souveraineté nationale et non représentants. Elle n'a point reçu en France de nom propre, quoique ses tendances se soient peut-être affirmées chez nous plus souvent et plus largement que partout ailleurs, mais toujours sous le couvert du gouvernement représentatif.¹⁷ »

Or, cette autre pratique du gouvernement représentatif, qu'Esmein qualifie de « gouvernement semi-représentatif », s'appuie, selon lui, sur un postulat qui rompt entièrement avec celui, traditionnel, de la représentation politique : l'absence de volonté une du peuple ou son incapacité à l'exprimer. Le gouvernement semi-représentatif, dit-il, « poursuit un but unique : traduire et exécuter le plus exactement possible la volonté *réelle* de la nation, exprimée par la majorité des électeurs politiques.¹⁸ » Il repose donc d'abord sur l'idée selon laquelle la nation a une volonté indépendamment de sa représentation. Ces lignes d'Esmein témoignent d'une perception des partis qui voit en eux une rupture avec la logique traditionnelle de la représentation : au lieu que la volonté nationale portée par la représentation ne soit qu'un artefact référé par convention au peuple dans son ensemble, elle apparaît désormais comme l'expression d'une réalité empirique, dont l'existence indépendante de sa représentation est attestée par l'élection et la victoire remportée par un parti sur les autres.

Selon ces deux observateurs des évolutions de la pratique du gouvernement représentatif de leur temps, la volonté majoritaire qui se dégage d'une élection structurée par un système partisan se donne donc pour la volonté majoritaire *réelle* de l'électorat, préexistante à sa représentation, que les partis ont permis de mettre au jour. Le rôle

16. *Ibidem*.

17. *Ibid.*, p. 25.

18. *Ibidem*. Je souligne.

ainsi conçu des partis politiques amène à considérer que la représentation politique au Parlement a pour mission de reproduire une unité de volonté préexistante, et non d'inventer une unité abstraite-ment référée au peuple réel. La doctrine juridique confirme ces enseignements au cours des décennies suivantes, tandis que s'efface progressivement la critique des partis inquiète de la perte d'indépendance qu'ils constituent peut-être pour les représentants ; ainsi Hans Kelsen rappelle-t-il en 1932 l'abstraction de la représentation traditionnelle : « Le caractère fictif de l'idée de représentation n'attira naturellement pas l'attention tant que dura la lutte de la démocratie contre l'autocratie et que le parlementarisme lui-même n'eut pas complètement triomphé des prétentions du monarque et des ordres. (...) Et ainsi, il n'y a pas lieu de s'étonner que *parmi les arguments qu'on produit aujourd'hui contre le parlementarisme, figure en première ligne la révélation que la volonté étatique dégagée par le Parlement n'est nullement la volonté du peuple*, et que le Parlement ne peut exprimer cette volonté du peuple pour la simple raison que, d'après les constitutions des États parlementaires, le peuple ne peut pas même exprimer une volonté, – en dehors de l'élection du Parlement. ¹⁹ » De fait, dit-il, la critique de l'abstraction représentative ne peut être adressée au parlementarisme que pour autant qu'il se réclame du principe de la souveraineté populaire ; dès lors, seule l'emprise des partis politiques sur le parlementarisme permet de le concilier avec le principe démocratique de l'autonomie de l'individu. La « démocratie de partis » résulte donc pour Kelsen d'une évolution visant à transformer le parlementarisme de procédé de formation de la volonté étatique par un organe collégial qu'il était – cette volonté étatique demeurant nécessairement étrangère aux individus auxquels elle s'imposait – en gouvernement « démocratique » : « une irrésistible évolution amène dans toutes les démocraties l'organisation du "peuple" en partis politiques ou, plus exactement – étant donné qu'il n'y a pas auparavant de "peuple" en tant que puissance politique –

19. Hans Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Sirey, Librairie du recueil, 1932, p. 37-38. Je souligne. On pourrait, outre Kelsen, citer également Carl Schmitt, pour qui les partis politiques participent, à l'intérieur du parlementarisme, de ce qu'il appelle le « principe d'identité », concurremment au « principe de représentation » ; il écrit notamment : « Dès que les organisations permanentes en partis dominent le parlement comme puissances stables toujours présentes, celui-ci est soumis à la logique de la démocratie directe et n'est plus un représentant. » (Carl Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, traduit de l'all. par Jean-Louis Schlegel, Paris, Éditions du Seuil, 1988, p. 356-357). Cf. là-dessus l'analyse tentée au chapitre 8 de la thèse précitée.

l'évolution démocratique fait que la masse des individus isolés se groupe et se forme en partis politiques et déchaîne par là toutes les forces sociales que l'on peut dénommer "peuple".²⁰ »

Dès lors, c'est maintenant la réalité de cette prééminence de la volonté populaire qu'il faut interroger, pour tenter de déterminer la portée véritable de la transformation que les partis politiques font subir à la logique de la représentation.

III. Permanences et transformations de la logique de la représentation

1. *La récurrence de la crise de la représentation contredit l'hypothèse d'une transformation profonde du gouvernement représentatif*

Selon la doctrine traditionnelle du gouvernement représentatif, l'élection était le moment de la délégation des volontés des mandants à leurs mandataires, tandis que la délibération, dans l'enceinte parlementaire, était celui de l'invention, en toute indépendance par rapport à ces multiples délégations, de la volonté nationale. L'apparition d'un système partisan fortement organisé et structuré, *a fortiori* bipolarisé, qui amène à faire le choix d'une équipe gouvernementale en même temps que d'un député au moment du vote (contrairement à ce qui se passe dans des systèmes multi-partisans où l'on ne sait pas toujours à l'avance quelles seront les formules de coalition possibles, ce qui ramène ce type de systèmes politiques au cas classique où la volonté majoritaire ressortit, sinon d'une délibération, du moins d'une concertation postérieure à l'élection) changerait donc la donne, puisque la conscience d'opter pour une équipe gouvernementale en optant pour le candidat d'un parti plutôt que pour un autre déplacerait le moment de la constitution d'une volonté majoritaire de l'enceinte parlementaire à l'isoloir. Pour parler le langage de la philosophie politique, la volonté nationale ne serait plus un artefact, une invention des représentants, mais une réalité empirique, dont l'élection serait le moment – du moins sous l'espèce de la majorité. Ainsi, l'*invention* de la volonté nationale n'en serait plus une, puisque le parti majoritaire, en réalisant son programme, obéit à la volonté majoritaire de l'électorat.

20. H. Kelsen, *op. cit.*, p. 29.

On aimerait, à ce stade de l'analyse, faire appel à des considérations développées ailleurs²¹ sur la récurrence de la crise de la représentation politique en France depuis la Troisième République. L'une des hypothèses préalables à ces réflexions est celle-ci : la crise de la représentation correspondrait à la référence périodique, par les observateurs de la vie politique, à la réalité empirique du peuple, à ses véritables volontés et aspirations contre celles que porte sa représentation. On pourrait donc s'attendre à ce que cette hypothèse ne pût justement rendre compte que d'une insatisfaction suscitée par une représentation politique obéissant à ses principes originels, selon lesquels la volonté nationale dégagée dans le sein de la représentation nationale n'a aucune obligation de ressemblance avec une quelconque volonté populaire préexistante, puisque aussi bien cette volonté populaire ne préexiste pas à sa représentation. Or, la plupart des critiques de la représentation contemporaine témoignent d'une telle référence aux « véritables » aspirations du pays, auxquelles ne répond pas la représentation nationale, alors même que les partis politiques sont bel et bien les éléments structurants de la vie politique et que les gouvernants se réclament de l'opinion publique. Ce constat permet, dans le cadre de la problématique présentée ici – à savoir celle de la transformation éventuelle de la logique de la représentation par les partis politiques qui était aperçue par la plupart des observateurs de la vie politique de la fin du 19^{ème} siècle et, plus nettement, par Esmein – d'en relativiser la portée. Si l'on se reporte aux propos cités plus haut, on ne peut manquer de s'apercevoir qu'ils sont traversés par une ambiguïté significative : les partis politiques sont pourvus d'un rôle d'homogénéisation du social, mais il est difficile de trancher s'ils ne font que mettre au jour des courants d'opinion préexistants ou s'ils les suscitent.

2. Les enseignements de la sociologie politique : le parti se trouve investi de la fonction d'invention de la volonté majoritaire

Cette question a été, bien évidemment, maintes fois abordée par la sociologie politique depuis Tocqueville, qui fut l'un des premiers à souligner le rôle d'agrégation du parti politique et de constitution d'un courant d'opinion qui sans lui n'existerait pas comme tel. Moisei Ostrogorski lui-même, on le sait, voyait dans le parti une

21. Cf. notre thèse de doctorat précitée.

gangue qui comprime la liberté de l'individu, et proposait de substituer au « parti-omnibus » des associations *ad hoc* qui révéleraient dans sa pureté l'opinion publique authentique. Les partis politiques ne reflètent donc pas une unité de volonté spontanée, ils l'inventent, mais cette invention de l'unité de volonté que la philosophie comme la théorie juridique assignait pour but à la représentation politique, à la différence de la représentation traditionnelle, a désormais lieu dans le corps électoral lui-même. On peut ainsi entendre Ostrogorski, dans un article donné en 1888 à la *Revue des sciences politiques* : « Les cadres anciens de la société politique sont presque partout brisés. (...) Avec l'avènement de la démocratie, tous les citoyens, vieux et jeunes, savants et ignorants, riches et prolétaires, réunis au hasard, ont été transformés en arbitres des destinées de la société. *Comment cette variété produira-t-elle l'unité ?* Comment cette foule confuse pourra-t-elle imprimer une direction au gouvernement ? La forme représentative du gouvernement ne résout pas à elle seule le problème, elle ne fait que lui donner une autre expression : comment de cette masse confuse sortira-t-il une représentation, consciente d'elle-même, ayant sa volonté propre, capable d'agir, maintenant que les liens sociaux traditionnels sont dissous, et que la cohésion intérieure des classes est détruite ? Pour résoudre ce problème, dont elles ne se sont peut-être jamais précisé à elles-mêmes les données, les démocraties modernes ont entrepris, par la force des choses, *l'œuvre de l'organisation méthodique des partis politiques dans le sein même du corps électoral.*²² »

Il ressort donc clairement de ces lignes que le problème fondamental auquel les partis politiques apportent une solution est celui de l'hétérogénéité du peuple à représenter et de l'invention de son unité. Mais le lieu de l'invention de cette unité est désormais le corps électoral lui-même et non plus le Parlement. Au-delà de la correspondance affichée avec l'opinion dont les partis peuvent se réclamer, le caractère partiellement artificiel de cette volonté qu'ils mettent à jour apparaissait bien à Ostrogorski ; la science politique ultérieure ne l'a pas démenti, et, pour mémoire, l'on peut citer Michel Offerlé : « Si la pré-coalescence d'un groupe latent paraît être une condition nécessaire pour que se forme une attraction autour de lui et pour que des agents paient le coût de sa mobilisation, encore faut-il souligner

22. Moisei Ostrogorski, « De l'organisation des partis politiques aux États-Unis », *Annales de l'École libre des sciences politiques*, Paris, Alcan, 1888, p. 43. (Je souligne la troisième phrase ; Ostrogorski souligne la dernière phrase.)

que c'est l'entrepreneur qui, en construisant l'organisation qui aura charge de représenter le ou les groupes, produit avec de multiples autres agents, dans le même temps, les groupes qui n'existeraient qu'à l'état latent, amorphes, sans l'action de ces agents.²³ »

Daniel Gaxie rappelle lui aussi que la sociologie a mis en évidence le fait que « la construction des groupes sociaux est un cas particulier de ce travail de construction et d'imposition d'idéalités abstraites structurant la perception du monde social. (...) Contre l'idée qu'un groupe s'organise pour défendre ses intérêts, l'analyse des conditions historiques d'apparition des entités collectives montre que les représentants contribuent à faire les groupes qui les font. Le représentant est le substitut du groupe qui n'existe qu'à travers les actes de son représentant et la procuration fictive qu'il est censé lui avoir donnée. En retour, le représentant doit son droit de parler et d'agir au nom du groupe au fait qu'il contribue à le faire exister.²⁴ »

Si le représentant crée en partie le groupe qu'il représente, tout en se réclamant de son existence objective, ce n'est pas en raison de la prégnance de la logique contractualiste, mais parce que le regroupement requiert la définition d'un enjeu qui le cristallise, et que cette définition est le fait de professionnels de la politique ou d'« entrepreneurs » politiques. On sait que l'analyse que produit Bourdieu de la relation de représentation est celle d'une relation de dépossession de représentés profanes par des professionnels de la politique qui défendent leurs intérêts en même temps et sous couleur de défendre ceux de leurs mandataires, sans que l'inadéquation des uns aux autres puisse jamais apparaître au grand jour, de par la situation de monopole de leur expression dont jouissent les représentants²⁵ ; mais cette quête de rétributions matérielles ou symboliques passe par l'agrégation du plus grand nombre possible autour d'une vision du monde qu'élaborent les partis : « Afin d'assurer cette mobilisation durable, les partis doivent, d'une part, élaborer et imposer une représentation du monde social capable d'obtenir l'adhésion du plus grand nombre possible de citoyens et, d'autre part, conquérir des postes (de pouvoir ou non) capables d'assurer un pouvoir sur leurs attributaires. Ainsi la production des idées sur le monde social se trouve toujours subor-

23. Michel Offerlé, *Les partis politiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1997 (1987 pour la première édition), p. 41.

24. Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs. Politique, 2003, p. 144-145.

25. Pierre Bourdieu, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, février-mars 1981, p. 5.

donnée en fait à la logique de la conquête du pouvoir, qui est celle de la mobilisation du plus grand nombre. De là sans doute le privilège accordé, dans l'élaboration de la représentation légitime, au mode de production ecclésial, dans lequel les propositions (motions, plates-formes, programmes, etc.) sont immédiatement soumises à l'approbation d'un groupe et ne peuvent donc être imposées que par des professionnels capables de manipuler à la fois des idées et des groupes, de *produire des idées capables de produire des groupes en manipulant ces idées de manière à leur assurer l'adhésion d'un groupe* (...).²⁶ »

Or, cette entreprise politique constituant un enjeu en critère de division du monde social et en principe de regroupement, passe nécessairement par la généralisation, la production d'idéalités étrangères aux situations singulières vécues par ceux qu'elle prétend regrouper. Daniel Gaxie souligne cette fonction de généralisation des questions propre à l'homme politique : « Soucieux de mobiliser le plus grand nombre de soutiens, l'homme politique adopte d'autre part volontiers une posture qui le conduit à tenter de rassembler des préoccupations en les subsumant sous des points de vue généraux. Il ne défend pas alors les intérêts spécifiques et irréductibles (sous certains rapports) d'individus particuliers. (...) Seuls les intérêts "généraux" sont pris en charge politiquement.²⁷ »

Le principe même du regroupement suppose donc l'abstraction de ce qui le constitue vis-à-vis des fins, des situations, des intérêts particuliers : « Plus l'autonomie du champ s'accroît, plus la position occupée s'élève, plus les débats sont publics et solennels et plus l'homme politique devient un spécialiste en généralités.²⁸ » Le regroupement durable suppose donc la médiation représentative, qui implique l'*abstraction* des attentes particulières des mandataires, et l'on retrouve donc l'une des caractéristiques les plus essentielles de la représentation politique de la doctrine traditionnelle : « A travers la médiation politique, les intérêts sociaux sont donc travaillés, généralisés, inscrits dans des visions et des stratégies et redéfinis dans les marchandages et les compromis. En accédant à l'existence politique, les préoccupations sociales sont reprises au double sens du terme, c'est-à-dire qu'elles sont plus ou moins allusivement défendues en même temps qu'elles sont déformées et transfigurées. Elles sont

26. D. Gaxie, *op. cit.*, p. 8. Je souligne.

27. *Ibid.*, p. 138

28. *Ibid.*, p. 141.

moins exprimées que converties, c'est-à-dire rattachées à des croyances et traduites dans un autre langage.²⁹ »

Pourtant, l'offre politique génère la demande ; en dépit du caractère abstrait du produit politique offert, les représentés renoncent à la spécificité de leurs attentes et confirment ainsi l'agrégation des mandataires. Ainsi, les volontés individuelles, animées au premier chef par des intérêts ou des fins singuliers, s'identifient véritablement à leurs représentants, et à la mesure abstraite d'agrégation des volontés qu'ils proposent : « Dans la mesure où des citoyens expriment des aspirations en direction de leurs représentants, ils tendent donc à leur retourner leurs discours. Les représentants qui doivent agréger des intérêts individuels et proposer des produits abstraits dans lesquels un nombre suffisant de partisans puissent se reconnaître, trouvent sur les marchés politiques (au prix d'un travail historique spécifique) des consommateurs généralement disposés de leur côté à faire abstraction de leur idiosyncrasie pour exprimer des préférences pour certains des produits standards proposés par ces représentants.³⁰ »

Le regroupement est d'autant plus large que l'enjeu qui le mesure est plus abstrait. Mais cette abstraction nécessaire des enjeux du rassemblement, si elle permet la reconnaissance du plus grand nombre possible de volontés, est aussi, par là même, ce qui les aliène et rend par conséquent instable leur agrégation. On voit aussi par là que l'indépendance du représentant, caractéristique de l'âge de la représentation des notables, dont Bernard Manin affirme avec raison qu'elle se maintient en démocratie de partis³¹, tient au fond au caractère artificiel du regroupement vis-à-vis des volontés singulières : les volontés singulières se regroupent autour d'enjeux généraux qui leur sont abstraits. Dès lors, on comprend que la production de ces enjeux n'est pas spontanée, mais opérée par des professionnels de la politique qui sont maîtres des enjeux qu'ils produisent et reconduisent en cela l'indépendance traditionnelle du représentant.

Bernard Manin souligne par ailleurs qu'à la conjonction mise en évidence par la sociologie – des lignes de fracture objectives, clivages sociaux et clivages politiques à la fois, qui président à la formation des partis – répond la structuration subjective, par les clivages partisans, de l'opinion publique. Si la sphère sociale traduit ses frac-

29. *Ibidem*.

30. *Ibid.*, p. 143.

31. B. Manin, *op. cit.*

tures dans la sphère politique, celle-ci, en retour, modèle la sphère sociale. C'est notamment l'expression d'une presse partisane et d'associations qui structure l'opinion ; le clivage partisan engendre donc un clivage d'opinion qu'il recoupe absolument. Bernard Manin se réfère d'ailleurs à Joseph Schumpeter, l'un des premiers à comparer le fonctionnement de la démocratie à celui du marché, et qui affirmait qu'il n'existe pas en politique de demande indépendante de l'offre ; il écrivait, par exemple, que « La volonté que nous observons en analysant les processus politiques est en grande partie fabriquée et non pas spontanée³² » ou encore que « Les opinions politiques ne constituent pas habituellement ce que nous appelons une volonté, c'est-à-dire la contrepartie psychique d'une action responsable, visant des objectifs précis³³ ». Bernard Manin mobilise cette référence dans le cadre de son analyse de ce qu'il appelle la démocratie du public, qui serait caractérisée par une dimension réactive du vote, par rapport à l'offre politique, plutôt que par la dimension expressive du vote qui caractérise la démocratie de partis où l'offre politique correspond à des clivages sociaux majeurs. L'assertion de Schumpeter peut cependant être étendue à ce que Manin appelle la démocratie de partis, dans la mesure où il est nécessaire de distinguer ce qui dans le vote partisan relève de l'expression d'une identité sociale préexistante, dont un parti peut se réclamer, de ce qui relève de la détermination d'une volonté homogène – cette volonté une que la représentation politique poursuit depuis ses origines – dont le parti a la charge.

Le parti se trouve donc, en amont de l'élection, investi de la fonction de susciter, chez les individus, la détermination d'une volonté homogène. Et cette homogénéité est au moins pour partie, elle aussi, artificielle et abstraite à l'égard de ceux qu'elle rassemble : en appelant les électeurs à lui déléguer leurs volontés propres, le parti agrège des volontés en vérité distinctes, ordonnées à des objectifs et motivées par des exigences, des intérêts ou des valeurs différents, qu'il présente comme une volonté majoritaire durable (et ce en s'aidant, le cas échéant, de l'identité sociale de ses électeurs). Si bien que le vote n'a plus le sens d'une délégation des volontés singulières accompagnée d'un blanc-seing donné au mandataire quant à ce qu'il en fera lors de l'élaboration de la volonté nationale qui aura lieu dans l'enceinte parlementaire, et qui est donc différée par rapport au moment de la délégation qu'est l'élection. Il s'agit plutôt d'une délégation

32. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1983, p. 344.

33. *Ibid.*, p. 347.

gation de volontés singulières qui est tenue dans le même temps pour une approbation du programme du parti, programme qu'il se propose de promouvoir au rang de volonté nationale s'il obtient la majorité des suffrages ; de sorte que les volontés singulières qui se portent sur le candidat d'un parti sont réputées homogènes. On peut donc dire que, dans l'économie de la représentation politique remaniée par les partis politiques, l'élection est le moment-clé qui confond délégation de volontés multiples et invention d'une volonté une, puisque les partis regroupent les volontés au moment même où elles leur sont déléguées. L'unification des volontés n'a donc plus lieu lors de la délibération parlementaire, mais lors de l'élection censée approuver un programme. Par la vertu du phénomène majoritaire, l'invention de cette volonté politique constituée par la représentation n'est plus différée par rapport au moment de délégation des volontés diverses.

Conclusion

Les partis politiques laissent donc inchangée la logique de la représentation relativement au caractère non préexistant de la volonté populaire, abstraite à l'égard des volontés singulières : ils ne font qu'hériter de la fonction d'invention de cette unité qui était celle des représentants de la doctrine traditionnelle. En revanche, s'il est un changement véritable, c'est que le moment de cette invention n'est plus différé par rapport à celui de la délégation des volontés multiples. Par ailleurs, cette confusion du moment de la délégation des volontés multiples et du moment de l'invention d'une unité de volonté permet au pouvoir de *se réclamer* d'une volonté préexistante, comme le disait d'ailleurs Miceli : « *les membres du parti vainqueur affirment que "le pays s'est prononcé en faveur de leur programme politique, que désormais il partage entièrement leurs idées et ne désire que ce que le parti réclame"*.³⁴ » On peut donc dire que la fiction juridique de la représentation politique s'adosse désormais à une préexistence apparente de la volonté populaire qui repose sur la coïncidence entre la volonté majoritaire au Parlement et la volonté réputée majoritaire dans les urnes. Cette apparence partiellement illusoire a pourtant des effets réels, puisque les gouvernants peuvent en user à des fins de légitimation et se réclamer de cette prétendue réalité empirique de la

34. Miceli, *op. cit.*, p. 203-204.

volonté populaire qu'ils ne feraient qu'exprimer. Elle a donc pour conséquence d'accroître la légitimité de la représentation, c'est-à-dire, précisément, de masquer le caractère artificiel de cette volonté populaire qu'elle exprime.

La réciproque de cette légitimation accrue de la parole du Représentant est la faculté donnée aux représentés d'apercevoir les écarts par rapport à cette parole qu'ils n'ont pas écrite mais dont on leur a annoncé la teneur. Cette faculté de sanctionner leurs représentants, que donne aux représentés le phénomène majoritaire, est le début de ce dialogue entre le Représentant et les représentés qui faisait défaut au modèle hobbesien – c'est ce qui faisait dire à Hanna Pitkin que, pour que la représentation fonctionnât véritablement sur le modèle théâtral, il faudrait que le spectateur-auteur pût juger de l'interprétation du texte, qui est réputé être le sien, par le Représentant-acteur. On pourrait dire, pour reprendre la métaphore théâtrale bien connue de Hobbes, où le spectateur de la pièce en est en même temps l'auteur, mais un auteur qui découvre le texte censé être le sien au moment où il l'entend, que le phénomène majoritaire donne connaissance au peuple-spectateur du texte de la pièce avant la « représentation ». Si bien qu'à défaut de faire du peuple le véritable auteur du texte dit par son représentant, les partis politiques et le phénomène majoritaire lui donnent le moyen – impossible sans eux – de se faire critique théâtral, critique dont les jugements forceraient l'acteur à adapter son jeu. ♦

Didier Mineur est agrégé de philosophie et docteur en science politique. Il a soutenu en décembre 2004 à l'IEP de Paris une thèse de science politique, consacrée à l'« Archéologie de la crise de la représentation politique ». Il a notamment publié dans *Idées* (n° 11, février 2003), un article sur « La discipline des corps singuliers au fondement de l'identité politique. A partir de Michel Foucault » et dans les *Cahiers du CEVIPOF* (n° 36, novembre 2003), une bibliographie commentée consacrée à la question des concepts de République et de démocratie en France. Pour la *Revue française de science politique* (vol. 54, n° 4, août 2004), il a fait une « Lecture critique » de l'ouvrage de Dominique Colas, *Citoyenneté et nationalité* (Paris, Gallimard, coll. Folio, 2004) et, pour la *Revue française d'histoire des idées politiques* (n° 21, mai 2005), il a écrit un article intitulé « Représentation et régime représentatif chez Kant. »

RÉSUMÉ

Les partis politiques et la logique philosophico-juridique de la représentation politique

Cet article se propose, à partir de la perception des partis politiques de deux juristes de la fin du 19^{ème} siècle, d'analyser la transformation que le système partisan aurait apportée à la représentation politique. Selon ce que l'on peut appeler la logique philosophico-juridique de la représentation politique, qui était celle des origines du gouvernement représentatif, la volonté nationale ne préexiste pas à la représentation ; pour le juriste italien Miceli et pour le juriste français Esmein, à la fin du 19^{ème} siècle, les partis politiques transforment profondément cette économie de la représentation : de par leur définition, les partis se réclament d'une volonté populaire antécédente et font évoluer le gouvernement représentatif vers ce que Esmein appelle un régime « semi-représentatif ». On veut ici démontrer que les partis politiques ne font, malgré les apparences, qu'hériter de la fonction du représentant des origines, qui consiste à inventer une unité qui ne leur préexiste pas, de telle sorte que la représentation politique, remaniée par les partis, participe toujours d'une logique d'abstraction de la volonté étatique vis-à-vis des volontés des représentés.

Political parties and the philosophico-legal model of political representation

Based on two late 19th century jurists' views of political parties, this article analyzes the transformation of political representation wrought by the party system. According to what might be termed the philosophico-legal theory of political representation, which was that of the origins of representative government, the national will does not predate representation. For the Italian and French jurists Miceli and Esmein, respectively, in the latter 19th century, political parties profoundly altered this model of representation. By their very definition, the parties invoke a preexistent popular will, causing representative government to evolve toward what Esmein calls a "semi-representative" regime. The aim here is to show that, contrary to appearances, political parties merely inherit the original representative function, which consists in inventing a unity that did not exist before them. Consequently, political representation – under the altering influence of the parties – always ultimately involves abstracting the will of the State from the will of those represented.