

LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

selon PIERRE ROSANVALLON

Pierre Rosanvallon est actuellement l'un des penseurs français du politique parmi les plus importants. Né en 1948, diplômé d'HEC, il a commencé sa carrière à la CFDT comme conseiller d'Edmond Maire. Proche de Michel Rocard, il est l'un des principaux théoriciens de la « deuxième gauche » (*L'Âge de l'autogestion*, 1976 et *Pour une nouvelle culture politique*, 1977). Il renonce à une carrière politique pour entrer dans l'Université en 1978. Ses travaux le conduisent en 1983 à l'École des Hautes Études en Sciences sociales (EHESS) puis en 2001 au Collège de France (chaire d'histoire moderne et contemporaine du politique). Intellectuel militant, il anime la Fondation Saint-Simon de 1982 à 1989 et lance en 2002 *La République des idées*.

Au cours des années 1990, il se consacre particulièrement à l'histoire intellectuelle de la démocratie française : *Le sacre du citoyen, histoire du suffrage universel en France*, 1992, *Le peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, 1998, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, 2000. Depuis cette date, il travaille sur les transformations de la démocratie contemporaine : *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, 2006 et *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*, 2008, le dernier volet de cette seconde trilogie devant paraître en 2011. Ses réflexions actuelles portent sur la question de l'universalisme démocratique.

Son approche est à la fois historique et théorique (*Pour une histoire conceptuelle du politique*, 2003). Il défend la cause d'une « histoire philosophique du politique ». La démocratie, parcourue de tensions et d'incertitudes, à la fois utopie exaltante et réalité décevante, non seulement *a* une histoire, mais *elle est histoire*. Son indétermination même oblige à la penser en mouvement, fruit d'expériences constamment renouvelées.

(Les pages suivantes prennent pour guide *La Légitimité démocratique* [Seuil, Points Essais, 2008, 368 p., 10 €], intègrent *La Contre-démocratie* et la conclusion de *La Démocratie inachevée*. Certaines phrases particulièrement frappantes de P.R. seront citées entre guillemets, mais, pour des raisons de commodité, bien des formules lui seront empruntées sans que cela soit précisé. On se gardera d'oublier que l'étude de formes contemporaines de la démocratie par P.R. fait suite à celle des formes les plus classiques, qui ne sont nullement périmées. Jacques Gavoille)

Introduction

La démocratie est aujourd'hui *un idéal largement partagé*, mais sa mise en œuvre est l'objet de critiques incessantes et même d'*une crise de confiance à l'égard des institutions et des hommes*. Sa forme classique, *la démocratie élective-représentative*, s'est imposée comme régime avec la chute du communisme, alors qu'elle était *fragilisée* comme forme politique.

La définition de la démocratie est problématique. Parler de « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple (constitution de 1958, art. 2) ou célébrer « The government of the people for the people » (Lincoln), c'est rester dans le flou. En effet, des régimes opposés peuvent s'en réclamer, dans lesquels s'articulent, de manière différente, pouvoir collectif et libertés personnelles. On croit même nécessaire d'accoler un adjectif à démocratie (libérale, radicale, réelle, socialiste, populaire, chinoise, etc.) Une analyse de la démocratie relève donc d'une approche plurielle : elle est 1) *Un régime et une forme de gouvernement*, 2) *Une activité civique permanente* (pas seulement au moment des élections), 3) *Une forme de société* qui, selon les cas, peut insister soit sur la garantie des droits fondamentaux, soit sur l'égalité des conditions.

La crise de confiance est en général analysée comme le résultat de l'individualisme, du repli sur la sphère privée, de la coupure du peuple et des élites accusées d'impuissance, voire de renoncement. Pour plusieurs raisons : 1) La « volonté générale » (nationale) est plus en plus limitée par d'autres pouvoirs nationaux ou internationaux de régulation économique et sociale (les « contraintes extérieures » sur lesquelles se défont tant de discours politiques) ; des facteurs souvent extérieurs à la politique interviennent comme la méfiance envers la science et la technique, envers les prévisions économiques, voire, de manière générale, envers autrui. *Le désenchantement vient de la perte de confiance dans la volonté en politique*, particulièrement cruelle en France où le rôle de l'État a toujours été très important (notamment dans le gaullisme et le communisme, l'un et l'autre en chute libre). Or, la volonté en politique est caractéristique de la démocratie elle-même, alors que la pensée réactionnaire s'oppose à l'exaltation de la volonté (*l'hubris*), et que la pensée libérale s'en méfie. 2) La complexification actuelle de la société (loin des simplifications de l'analyse en termes de classes) rend moins évidente la volonté générale. 3) Certaines sciences sociales, comme la sociologie), dévoilent des mécanismes qui échappent à la volonté.

Mais faut-il aller jusqu'à accepter les thèmes du « déclin du politique », de la « privatisation du monde », de l'« avènement d'une société d'individus » ? Non, selon P.R., car se multiplient dans le corps social des *formes politiques non conventionnelles de participation et de concertation* (associations, mouvements, groupes divers) qui produisent des prises de parole, des jugements, des formes de concertation, des interventions, etc. Ces formes comportent les *avantages* de la liberté, de la particularité, de la spontanéité, de l'expérimentation, mais aussi les *dangers* de la fragmentation et de l'inefficacité.

I - LEGITIMITÉ ET LIMITES DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

1°) Comme le montre l'histoire, le concept de démocratie souffre d'indétermination

La souveraineté du peuple est marquée par des équivoques et des tensions. Elle oscille entre pouvoir populaire directement, immédiatement, continûment actif (la « démocratie directe ») et simple consentement périodique à l'autorité des gouvernants (la « démocratie élective-représentative »), et c'est cette seconde forme qui l'a emporté. Cependant, l'idée moderne d'émancipation renvoie aussi au désir d'autonomie des individus et de participation aux décisions. À l'opposé d'un progrès continu, *l'histoire politique de la France* est une lente construction de la démocratie avec des avancées et des reculs,

1 - Dès l'origine (1789-1791), l'indétermination est sensible, même si les contemporains ne l'ont pas théorisée : pour quelques partisans de la démocratie directe, la représentation (les députés de l'Assemblée) est un pis-aller, alors que, pour la majorité modérée, elle est un substitut *souhaitable*, un mélange de démocratie par l'origine élective des représentants, et d'aristocratie *de fait* en raison de la compétence de ses membres (le mot aristocratie étant évidemment imprononçable à l'époque). Dans les débats de ces premières années, celui de démocratie n'est jamais prononcé non plus, car il évoque de manière péjorative à la fois l'archaïsme des petites cités grecques et une utopie source d'anarchie. Finalement, la période dite révolutionnaire (1789-1799) échoue à donner des institutions démocratiques stables à la France, et laisse durablement la double crainte de la Terreur (1792-1794) et de l'engendrement du césarisme napoléonien (1799-1815).

2 - De 1799 à 1875, on distingue quatre types d'expériences : / le libéralisme non démocratique du pouvoir (suffrage censitaire de 1815 à 1848) // au cours de la même période, la culture politique de l'insurrection, le rôle des minorités actives, le mythe de la barricade, les insurrections républicaines et ouvrières (1830, 1848, 1871) /// En 1848, l'universalisation du suffrage et le mythe de la fraternisation //// De 1851 à 1870, la démocratie « illibérale » du Second Empire (le second césarisme napoléonien : suffrage universel y compris le referendum-plébiscite, mais liberté limitée et polarisation sur le chef).

3 - Après 1875 (en dehors de l'épisode de Vichy), la République est installée. D'abord sous la forme de la démocratie représentative « absolue » (la représentation parlementaire ayant pratiquement toute la légitimité et tous les pouvoirs). Vers 1900, sous la forme d'une « démocratie moyenne » obligée de tenir compte d'autres forces : les partis (non prévus à l'origine), qui, tenus d'adopter des programmes, doivent rendre des comptes, l'opinion (la presse), le droit social. Se manifestent alors les premières déceptions qui mettent en question la légitimité démocratique (constitution de clientèles, agitation des partis, marchandages au Parlement et scandales divers). *L'exigence de généralité n'est pas atteinte, la particularité l'emporte.*

4 - Depuis 30-40 ans, malgré le retour du referendum à partir de 1958, *la démocratie paraît toujours inachevée*, comme le manifestent les idées d'autogestion dans les années 1970, la déception à l'égard du politique dans les années 1980, la réclamation d'une souveraineté populaire plus active dans les années 1990 et 2000.

2°) La perte de la double légitimité démocratique, élective et administrative

a) L'élection, premier fondement de la volonté générale (légitimité d'établissement). Compétition et unanimité.

Au XIXe siècle, contre les dominations traditionnelles, la démocratie s'est installée par la conquête du suffrage universel qui permet un choix, au nom de la souveraineté du peuple, et par la mise en place des institutions électives-représentatives. Grand renversement : la hiérarchie entre le pouvoir et la société est inversé, celle-ci désormais fondant celui-là.

Si le principe selon lequel le peuple est la seule source légitime du pouvoir n'est pas discuté, la procédure de l'élection-représentation (l'assimilation de la volonté générale à l'expression majoritaire) qui semble aller de soi, est problématique. Ses trois présupposés sont fragiles : 1 - Le choix électoral exprime la volonté générale, 2 - Les électeurs sont assimilés au peuple (c'est « le sacre du citoyen »), 3 - Entre l'élection et l'activité gouvernementale et parlementaire s'établit une continuité. En somme, « la partie vaut pour le tout et le moment électoral vaut pour la durée du mandat ». On fait comme si... Sont mis en valeur *une* modalité d'expression (le bulletin de vote), *un* sujet politique (le citoyen), *un* moment capital (l'élection). Il y a là une **concentration** doublée d'une **identification** gouvernés-gouvernants. Mais ce dispositif a suscité des réserves du point de vue de la démocratie : / pendant longtemps le gouvernement n'a été pensé que dans le registre de l'Ancien Régime (raison d'État) // l'élection d'un représentant représentait la distinction des meilleurs, d'une sage aristocratie du mérite /// l'identification perdait peu à peu de son évidence, car représenter c'est exécuter un mandat pour d'autres, c'est une forme de substitution.

La légitimité d'établissement masque un présupposé : pendant longtemps, la légitimité politique n'est atteinte que par l'unanimité (des hommes libres). C'est ce qui se passe avec l'acclamation populaire (supposée unanime) en Grèce et à Rome, avec d'autres rituels d'unanimité chez les Gaulois et les Germains. Dans certains cas, le tirage au sort (parmi les meilleurs), qui permet de limiter les passions partisans, constitue une sorte de substitut à l'unanimité. L'élection à diverses fonctions dans l'Église et dans les premières communes italiennes au XIIe siècle sont un procédé qui permet d'éviter les divisions (voire des schismes) ; celles-ci sont toujours considérées comme provisoires, de même que l'existence d'une minorité est tenue pour une anomalie passagère, et l'unanimité reste l'horizon à atteindre. Dans les communes américaines de Nouvelle-Angleterre au XVIIIe, suffrage individuel et principe majoritaire sont établis, mais le discours exalte le

consensus, l'opposition de groupes est vécue comme une crise, l'homogénéité est primordiale. Avec Locke et Rousseau au XVIIIe et dans la première moitié du XIXe, on constate la « pluralité » des suffrages dans les grandes nations, aussi la majorité est-elle considérée comme l'équivalent de l'unanimité (Rousseau : « la voix du plus grand nombre oblige toujours tous les autres », mais l'acceptation du principe de majorité doit être unanime). Aux USA, Hamilton ou Madison constatent l'existence de factions, mais c'est seulement dans la seconde moitié du XIXe que le pluralisme des partis cesse d'être tenu pour une pathologie politique. Cette fiction empêche de réfléchir aux difficultés réelles.

En France, 1789 introduit les droits de l'individu-citoyen, le vote par tête et non plus par ordre, mais en même temps exalte la nation-une. La réclamation du suffrage universel de 1815 à 1848 porte l'espoir que du vote naîtra une société nouvelle unanime, car, dans le système censitaire alors pratiqué, ceux qui font la loi la font pour eux. Pendant la Seconde République, le suffrage universel va de pair avec les manifestations de fraternité et n'érige pas la compétition en nécessité, au moins jusqu'aux législatives de 1849. Certes, et il en est ainsi dans la plupart des pays, les partis structurés qui apparaissent à la fin du XIXe renforcent l'idée de compétition, mais ils sont en même temps suspectés d'accroître les divisions toujours considérées comme fâcheuses. *Le fait majoritaire reste donc dans une large mesure un impensé des démocraties.* Il en est sorti une grande déception et de violentes crises antiparlementaires : en 1880-1890 et surtout dans les années 1920 et 1930 au temps des fascismes, qui réactivent le fantasme de l'unanimité et du chef incarnant l'intérêt général. Dans les démocraties, on a tenté de protéger celui-ci par une autre voie.

b) L'administration, le service public comme incarnation de l'intérêt général (légitimité d'identification à la généralité sociale)

Dans un premier temps, les démocraties considèrent l'administration comme un simple prolongement du pouvoir politique, les politiques craignant d'être affaiblis par elle, car les administrateurs restent alors que les politiques passent (cf. le système des dépouilles aux USA, les ministres dévoués serviteurs du pouvoir législatif dans la France révolutionnaire). Mais les dangers de cette subordination au politique apparaissent vite : le patronage, le clientélisme (« le favoritisme ») dans le recrutement des fonctionnaires, la corruption, bref, la privatisation de la chose publique.

Il faut attendre la seconde moitié du XIXe pour qu'une partie au moins des emplois publics soient pourvus au mérite, c'est-à-dire au concours, ce qui n'empêche pas les épurations administratives en France en 1877, 1879, 1883 quand les républicains accèdent au pouvoir, ni les pressions politiques des radicaux en matière d'anticléricalisme, particulièrement sur les instituteurs. L'autonomie de l'administration progresse vers 1890-1900 avec l'accroissement du poids de l'État

et un certain discrédit des parlements (France) ou des partis (USA), dû à leur inefficacité ou à leur corruption.

Cette évolution a été pensée en France lors de l'essor des sciences sociales à la fin du XIXe. Une rupture intellectuelle se produit alors. Ainsi, chez deux grands juristes français Léon Duguit et Maurice Hauriou et chez le sociologue Émile Durkheim. L'individualisme révolutionnaire est considéré comme dépassé et la notion de service public l'emporte sur celui de puissance publique. C'est la *fonction* qui confère la légitimité, non seulement les fonctions classiques dites régaliennes (défense, police, justice) mais aussi l'institution du social, la prise en compte des besoins de la société, l'intérêt général. Par conséquent, le *fonctionnaire* n'est pas un employé comme un autre, il doit être autonome, grâce à un *statut* fixant des garanties et des devoirs (le mot est employé dans cette acception au début du XXe), à son appartenance à un *corps* : on pense que, protégé, il s'identifiera mieux à sa fonction.

Ce mouvement est analysé, aux USA par les juristes Woodrow Wilson (le futur président) et Frank Goodnow : la démocratie ne se limite pas à écrire des constitutions, à faire des lois et à organiser des élections, elle doit aussi mettre en œuvre les décisions au profit de la généralité, avec efficacité et rationalité (une raison non partisane), selon les idées de Max Weber et de Taylor (ce dernier surtout connu pour l'application de ses principes dans l'industrie). Il faut donc inventer une science de l'administration. Le mot de « technocratie » apparaît en 1919 semble-t-il pour désigner les experts qui œuvrent pour le bien collectif). On lutte ainsi , aux USA, contre la corruption (notamment celle des chefs *non élus* de la machine politique du parti, les *boss*), en Europe, contre l'incompétence des exécutants, mais aussi par méfiance à l'égard des décisions du plus grand nombre, jugées par certains versatiles et dangereuses.

Il s'établit ainsi, de manière pragmatique et discrète, un pouvoir administratif qui encadre le pouvoir politique. Il a pris de l'extension aux USA avec le New Deal (années Trente) puis avec Kennedy (début des années Soixante). En France, où les idées keynésiennes ont un grand impact après 1945, il s'appuie sur les Grands Corps d'État, sur de hauts fonctionnaires relativement indépendants, dont l'archétype est Simon Nora. Ainsi, la haute fonction publique, souvent issue de la Résistance, bien que détentrice d'une légitimité inférieure car non issue de l'élection, exprime à sa manière la généralité, le long terme, sous le double signe du désintéressement et de la rationalité (dont l'E.N.A. fondée en 1945 est le symbole).

Après l'élection (choix d'ordre moral par excellence), le concours devient donc le second fondement de la légitimité : idée du milieu du XIXe siècle, il affirme la primauté du mérite par rapport à la naissance (caractéristique de l'Ancien Régime), il constitue une sorte d'élection scientifique ou intellectuelle. Or, cette élite nouvelle ne devait être ni une caste, ni une classe, mais un regroupement fonctionnel aléatoire. C'est pourquoi la critique de P. Bourdieu, montrant la

puissance des biais sociologiques qui faussent le caractère démocratique du recrutement, a été si douloureusement ressentie.

3°) L'affaiblissement de cette double légitimité dans les années 1980.

Deux mutations profondes expliquent la perte de confiance des citoyens dans leurs dirigeants et le déclin de la capacité de l'État : 1°) L'effacement de tout horizon révolutionnaire, et la perception de l'avenir sous la forme non plus du progrès mais du risque, 2°) La montée de l'individualisme et du capitalisme postfordiste.

Nous sommes, selon P.R. dans « **le nouvel âge de la particularité** ». Le précédent, l'âge de l'État-providence rationalisateur et bureaucratique, a été celui de la généralité en matière économique et sociale (les grandes usines fordistes, les produits standardisés, le salariat, l'anonymat des travailleurs sur chaîne, la négociation collective, les classes sociales, les statuts). Le nôtre se caractérise, **dans le domaine économique**, par la volonté de « personnaliser » les objets les plus courants et même les services grâce à des « qualités » différentes qui s'adaptent à une demande diversifiée (d'où le rôle des tests, labels, marques, etc.), par l'investissement personnel dans le travail (flexibilité, adaptation, autonomie et capacité à coopérer : « employabilité »), générateur d'intérêt mais aussi de stress. **Dans le domaine social**, aux phénomènes de masse succèdent des cas particuliers, aux questions d'emplois et de postes la nécessité de protéger les personnes (sécurisation des parcours professionnels) ; aux négociations selon des rapports de force collective succèdent la négociation individuelle, les interventions de tiers médiateurs concernant des problèmes particuliers. **Dans le domaine politique**, avec la montée de l'idéologie néo-libérale dans les années 1980, la notion de gouvernance s'est substituée à celle de pouvoir administratif : le fonctionnaire avec ses références larges et rationnelles est délégitimé, obligé à négocier et à faire preuve de transparence ; le pouvoir exécutif prend sa revanche sur le pouvoir administratif : il accroît son pouvoir de nomination, politise ainsi la haute fonction publique, ce qui enlève à celle-ci la légitimité morale qu'elle tenait de son désintéressement. Ce phénomène a été accusé en France par de Gaulle, à la fois chef de parti et contradictoirement incarnation du tout, du moins après son élection au suffrage universel d'essence unanimiste.

La légitimité bureaucratique est atteinte, comme celle de l'élection : d'une part, la notion de programme politique recule devant le rôle des personnalités, d'autre part, même si la majorité, fait électoral et légal, reste l'arbitre des grandes décisions politiques, une grande part de la légitimité morale passe aux minorités (*au pluriel*) plus ou moins visibles, victimes de déni de reconnaissance.

II. REFONDER LA DEMOCRATIE

La démocratie a toujours été une promesse (difficile à tenir) et un problème (difficile à résoudre). Dès l'origine, *l'élection-représentation a suscité la défiance*, qui est un des traits ambigus de la vie démocratique, à la fois nécessaire et dangereux. Cette défiance se manifeste **sur trois plans** : 1 - *institutionnel* (les obstacles à la volonté gouvernementale ou/et parlementaire prévus par la Constitution elle-même), 2 - « *contre-démocratique* », expression qui peut prêter à confusion, mais qui, pour P.R. veut dire contre-pouvoirs sociaux apportant non pas moins mais plus de démocratie, 3 – *judiciaire*. Ainsi, au peuple-électeur s'ajoute le peuple-surveillant, le peuple-veto et le peuple-juge qui se manifestent dans des institutions ou de manière plus spontanée et informelle. *À l'élection s'ajoute la surveillance, l'empêchement et le jugement. Trois voies* s'offrent pour refonder la légitimité démocratique, qui se dessinent déjà dans les faits, mais qui n'ont pas encore été conceptualisées, ni articulées correctement : la *légitimité d'impartialité*, la *légitimité de réflexivité*, la *légitimité de proximité*, qui permettent de fonder une *démocratie d'appropriation*.

1°) La légitimité d'impartialité

a) *Elle est détenue par des autorités administratives indépendantes*

Ce sont des institutions dont la constitutionnalisation est possible. Elles réduisent le champ du pouvoir exécutif-administratif, en modifiant la traditionnelle division des pouvoirs. Elles sont apparues aux Etats-Unis, à la fin du XIXe siècle, pour la régulation des chemins de fer. Le contexte y était particulier : immense territoire, faiblesse de l'État fédéral, poids des « machines » des partis politiques incompetents et corrompus, effort des juges pour le limiter (notons au passage que, dans ce contexte, le laisser-faire économique apparaissait face aux partis et aux groupes de pression, comme une garantie d'honnêteté et d'efficacité). Or, les chemins de fer ont besoin d'une réglementation au-delà des limites des États afin de protéger les intérêts des usagers, d'où *l'Interstate Commerce Act* de 1887 qui crée une autorité indépendante, *l'Interstate Commerce Commission* avec des fonctions d'expertise, de régulation et d'arbitrage. Dans les années Trente, le New Deal multiplie les institutions de ce genre, à qui l'on demande 1) d'être indépendantes à l'égard de l'exécutif, des politiques en général, et des lobbies, 2) d'être soucieuses de cohérence et de vision à long terme.

En Europe, le développement de ces autorités est plus récent (années 1980) et l'objectif est de pallier un déficit administratif, notamment dans les pays les plus jacobins comme la France. Ce sont, par exemple, la Commission des opérations de Bourse (COB) créée en 1967, devenue

l'Autorité des marchés financiers (AMF) en 2003, la CNIL en 1978, la Haute Autorité de l'Audiovisuel en 1882, etc.

Il s'agit d'une nouvelle méthode de gestion et d'expression de l'intérêt général née des insuffisances du principe de majorité. Elle impose des démarches plus visibles et une argumentation contradictoire, donc justification, publicité et impartialité. Des critiques se sont élevées contre ces « anomalies juridiques », qui brident l'autorité des pouvoirs constitutionnels, mais l'opinion, la « préférence sociale », a triomphé de ces réticences.

b) Encore faut-il que ces institutions soient elles-mêmes impartiales

Créées par la loi, n'ayant donc qu'une autorité dérivée, elles acquièrent une ***légitimité d'efficacité***, de type fonctionnel, à un certain nombre de conditions. 1°) *Elles doivent être représentatives*, bien que ne procédant pas de l'élection : être en permanence à l'écoute de la société tout entière (alors que les politiques le sont surtout au moment des élections), et être accessibles à tous. 2°) *Elles doivent avoir un mode de fonctionnement assurant leur indépendance* : collégialité, inamovibilité des membres pendant la durée (limitée) de leur mandat, renouvellement fractionné, « devoir d'ingratitude » à l'égard de celui qui a nommé leurs membres, diversité des sources de nomination, délibération rationnelle. 3°) *Elles doivent être impartiales* : il ne s'agit pas ici d'une question de statut mais du comportement des personnes dont la qualité doit constamment être confirmée. Cette ***légitimité d'exercice*** s'éprouve de trois manières : / respect de procédures (règles, argumentation, transparence, publicité) // efficacité /// contrôle de ces contrôleurs. 4°) Enfin, elles doivent atteindre à la *généralité* de manière *négative*, en n'accordant à personne un avantage ou un privilège, en manifestant une forme de détachement constitutive du désintéressement, ce qui les apparente aux institutions judiciaires. La difficulté vient du fait que, dans le monde de l'individu, chacun entend que l'on prenne en compte sa particularité, et que celle-ci, en se coagulant avec d'autres, produit des intérêts spéciaux et des groupes de pression.

Ces institutions ont été mises en place de manière pragmatique, mais une conceptualisation est indispensable pour bien fixer les caractères communs qui les rattachent à l'ordre démocratique. Résumons : 1 - Des impératifs d'impartialité et de généralité négative, qui s'apparentent à l'ancienne notion d'autorité. 2 - Une responsabilité qui n'est plus verticale (élection, pouvoir), mais horizontale. 3 - Des conditions d'indépendance organisées selon trois conceptions qui se conjuguent : choix de personnalités indépendantes, organisation pluri-partisane, juste représentation des intérêts en cause. 4 - La transparence et des conditions libérales de saisine.

c) L'impartialité fait-elle une politique ?

Cette légitimité de l'impartialité ne menace-t-elle pas l'idéal républicain démocratique en raison de l'accroissement du rôle du droit, qui constitue ***un frein à la démocratie ? Non***, selon P.R., car la démocratie d'impartialité est *active*, c'est-à-dire réparatrice des insuffisances sociales, créatrice de

promesses en vue d'une liberté définie comme liberté de choix, afin de créer, grâce à une intervention *ex ante*, une société de semblables selon Tocqueville, de réaliser l'« égalité des chances » comme on dit depuis les années 1960.

Cette recherche comporte *des dangers*. Elle a pu prendre dans le passé *trois formes utopiques génératrices d'illusions* : 1 - Le juge-dieu (car seul Dieu peut être impartial), 2 - Le « podestat » appelé à l'extérieur par les communes italiennes des XII^e-XIII^e siècles pour faire la paix en leur sein, 3 - La « main invisible » du marché, seul gouvernement de la généralité selon Friedrich Hayek. Ces trois formes produisent une dépolitisation qui va de pair avec la résignation.

Il en va autrement de « *l'impartialité constituante* » qui, tout en restant d'ordre politique, recherche sa voie hors de la politique partisane. L'exemple le meilleur est celui des *autorités monétaires indépendantes*, notamment les banques centrales. L'Allemagne actuelle est le cas le plus représentatif, encore traumatisée par les effets sociaux de l'hyperinflation de 1922-1923 et du vote en faveur d'Hitler en 1933 : la valeur de la monnaie, la stabilité des prix sont devenues des garanties du lien social, les conditions mêmes de la démocratie, une sorte de constitution économique. L'économie sociale de marché, préconisée par les penseurs de l'« ordolibéralisme » des années Trente dont Ludwig Erhard fut l'héritier, se manifeste par l'inscription de la sauvegarde de la monnaie parmi les obligations de la Bundesbank (1957), par l'attachement au paiement en espèces et par l'attitude de l'Allemagne dans la crise monétaire actuelle.

La démocratie partisane qui est l'expression pacifique des conflits d'intérêts et des différences d'appréciation, doit être une politique d'impartialité à deux dimensions, respect des règles générales du droit et traitement équitable des individus. La discussion sur le partage entre ces deux modalités est au cœur de la vie démocratique.

2°) La légitimité de réflexivité

Le travail réflexif du politique doit rendre le monde intelligible, fournir des outils d'analyse et d'interprétation, donner sens et règles à la société et au monde commun. Par là même, rendre chair au pouvoir, symboliser, sortir du désenchantement politique (selon P.R., entre la raison glacée de Raymond Aron et l'engagement aveugle de Jean-Paul Sartre).

a) La réflexivité entend combattre les dangers de la démocratie immédiate. Celle-ci peut prendre plusieurs formes : 1°) La *création spontanée* par le peuple de cadres politiques et sociaux, en réaction contre les anciennes institutions (Révolution française), contre les corps intermédiaires et les partis eux-mêmes (mythe de la régénération de l'homme, culte de l'insurrection, poétique de la barricade au XIX^e). 2°) La *dérive dictatoriale* toujours possible au nom d'une conception particulière de la régénération : la Terreur, l'entreprise totalitaire soviétique se cachait derrière la participation de tous à des comités, etc., et derrière des scores électoraux de 99 %. 3°) *L'hyper-*

électoratisme (multiplication des élections et referendum à tous les niveaux) est certes moins dangereux, mais peut avoir des effets pervers, tels que le désenchantement des citoyens devant la médiocrité des résultats, ou l'hostilité à toute forme plus affinée de démocratie.

b) La réflexivité vise à pluraliser les modalités d'exercice et les temps de la souveraineté du peuple. Pour *Condorcet* (projet de constitution de 1793), *la volonté générale n'est pas une donnée préexistante, elle est un processus d'interaction entre le peuple et ses représentants et une construction historique à plusieurs temps* (temps court du referendum, périodique des élections, long de la constitution) qui correspondent à des expressions différentes de la volonté générale. Celle-ci se construit dans un mouvement continu de réflexion dans une temporalité plurielle : perspective large des valeurs, confrontation des arguments, moment du choix qui donne à tous la langue commune du bulletin, réduit la diversité, mais sans la faire disparaître.

Le peuple est « introuvable » selon P.R. Il se manifeste de trois manières qui ne peuvent, chacune, incarner le sujet démocratique : 1°) *Le peuple électoral*, apparemment le plus simple à appréhender avec une majorité et une minorité (appréhension arithmétique, perspective agrégative), mais qui exclut non-inscrits, abstentionnistes, bulletins blancs et nuls, et qui fluctue d'un type de scrutin à l'autre. 2°) *Le peuple social* qui inclut les protestations et les initiatives des minorités (fluctuantes) et peut s'exprimer hors des élections. 3°) *Le peuple-principe*, celui des droits fondamentaux (égalité incluante, volonté d'intégration).

Il faut observer que la démocratie ne peut s'auto-contrôler. Au XIX^e siècle, la vérification des pouvoirs des députés par la Chambre même, donc par la majorité nouvellement élue, donna lieu à des scandales. La constitution de 1958 en donna la charge au Conseil constitutionnel, mais toutes les modalités d'organisation du scrutin devraient appartenir à des institutions indépendantes (tracé des circonscriptions, type de scrutin, etc.)

c) Les institutions de la réflexivité sont avant tout les cours constitutionnelles, considérées comme tiers réflexif travaillant pour le temps long. Elles sont conçues par Jefferson vers 1789 comme un moyen pour les citoyens de limiter les abus de pouvoir du gouvernement et du Parlement. Elles incarnent le peuple-principe en renforçant l'être-ensemble (la nation), dans le temps long de la mémoire collective et du droit qu'elles enrichissent (cf. l'abolition de la peine de mort de 1981 constitutionnalisée en 2007). De là l'importance des modalités de révision de la constitution qui doit pouvoir s'adapter à des majorités démographiquement nouvelles. En France, la réforme de 1974 (60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel) a transformé les rapports entre minorité et majorité : la formule du Conseil en 1985, « *La loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution* » s'oppose à la déclaration du député socialiste André Laigniel en novembre 1981 : « *Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaires !* » La logique du raisonnement doit prévaloir sur la logique

du nombre. Le contrôle de constitutionnalité apparaît comme une procédure complémentaire de la discussion parlementaire.

Cette fonction de réflexivité appartient aussi à de multiples mouvements sociaux soucieux de longue durée, de relations transgénérationnelles, du « peuple-*humanité* », quatrième figure du peuple. Ils sont composés non d'experts mais de citoyens et de savants.

d) Il existe des formules dévoyées. 1 - Les formules néolibérales, de Friedman et d'Hayek (cf. de celui-ci, *La route de la servitude*, 1944, et *La constitution de la liberté*, 1960) qui visent à limiter la marge de manœuvre des gouvernements en matière économique et fiscale en constitutionnalisant l'indépendance des banques centrales, les budgets en équilibre, la limitation des dépenses publiques, etc. Pour eux, les lois du marché auraient ce caractère général, abstrait et impartial qui manquerait au volontarisme politique. Mais, selon P.R., de tels principes conduiraient à l'abandon du libre choix démocratique. *2 - Un « gouvernement des juges »* (expression née aux USA en 1921) qui pervertirait les principes de la démocratie. Est-il légitime que quelques juges *non élus* puissent s'opposer à la volonté des représentants du peuple ? En France, les révolutionnaires suivis par les républicains pendant un siècle furent favorables à l'élection des juges, mais cela n'aboutit pas. Aux USA, elle devint une réalité dans la majorité des États, puis le procédé déclina dans les faits, et l'élection ne fit plus que confirmer le choix par une commission, elle-même élue, mais qui prenait en compte les capacités des candidats.

Ces institutions du consensus relèvent de la démocratie comme forme de société, elles ne sont pas des institutions du conflit électif-majoritaire. L'important est donc qu'elles ne soient pas politisées (le mode de nomination de leurs membres et le caractère temporaire de leur fonction sont fondamentaux). Ce qui pose la question : qui gardera les gardiens ? Selon Georges Vedel : « Le gouvernement des juges commence quand ceux-ci ne se contentent pas d'appliquer ou d'interpréter des textes, mais imposent des normes qui sont en réalité les produits de leur propre esprit » (1989)

3°) La légitimité de proximité

Les citoyens comptent non seulement sur les institutions, mais sur le *comportement* des gouvernants : ils veulent être écoutés, afin que soit prise en considération chaque situation. Par conséquent, *proximité et impartialité doivent être étroitement liées*. Le terme de proximité s'impose à la fin des années 1990 (« magie rassurante » selon P.R.) dans des sociétés de plus en plus multiculturelles, où les classes sociales sont plus instables et où les majorités ne sont pas bien identifiées. La proximité implique *l'interaction*, car nécessairement le comportement de chacun, citoyen et gouvernant, s'en trouve modifié. Elle est devenue une des principales clefs de l'action politique.

a) La demande d'attention à la particularité

La **reconnaissance** (ou encore dignité, honneur, respect) devient un des thèmes majeurs de la sociologie politique : cf. John Rawls (*Théorie de la justice*, 1971), Charles Taylor, *La liberté des modernes*, 1999), Axel Honneth (*La lutte pour la reconnaissance*, 1992, *La société du mépris*, 2006), Paul Ricoeur (*Parcours de la reconnaissance*, 2004). La réflexion de la philosophie morale porte aussi depuis quelques années sur la notion de **care** (attention à autrui, souci des autres), qui, au principe de justice (pôle de la généralité), ajoute une marque plus sensible, des comportements d'attention (pôle de la particularité). De cette éthique, comment passer à la politique, à la démocratie en tant que conduite ? Comment intégrer le pouvoir exécutif dans une théorie de la démocratie ?

Il y a là une rupture avec le XVIII^e siècle, pour qui l'impératif était la rationalisation, le règne de la loi capable de modifier les mœurs (par là, cependant, il faisait attention aux conduites individuelles). Une rupture aussi avec la pensée libérale du XIX^e, le fameux « gouvernement des esprits » de Guizot), ce qui laissait le gouvernement dans l'ancien monde de la raison d'État. Aujourd'hui, la demande à l'égard du gouvernement vise à obliger la généralité à s'immerger dans le concret, le vivant, la pratique, donc à procéder par choix et non par l'application administrative de la loi. C'est net en ce qui concerne l'État-providence auquel on ne demande pas seulement une application aveugle de la règle.

b) La politique de présence

On exige aujourd'hui « un militantisme de la présence ». L'élu doit se distinguer non seulement par ses compétences et son honnêteté, mais aussi par sa proximité, sa présence, son empathie, sa compassion. Le citoyen n'est plus seulement un « *socius* » (membre d'une catégorie, doté d'une identité collective), mais un « prochain » selon Ricoeur (« On n'a pas un prochain ; je me fais le prochain de quelqu'un »). À l'appartenance à des ensembles définis une fois pour toutes, s'ajoutent ou se substituent des communautés de situation plus fluctuantes, souvent des communautés d'épreuves (le mépris, l'indifférence, l'abandon, la relégation et plus simplement la situation de victime). Le fait divers, relayé par les médias, devient fait social par sa force d'exemplarité, il noue une communauté virtuelle.

Historiquement, le pouvoir politique s'est toujours affirmé comme le serviteur de la société : c'est le cas du roi sous l'Ancien Régime ; Louis-Philippe était appelé le roi-citoyen ; Napoléon III impose la formule moderne du voyage officiel. La télévision redonne de l'importance à ce phénomène (cf. Kennedy, Giscard). Sarkozy est l'« expression exacerbée d'une politique de la proximité » : rapprochement physique et sollicitude, qui garantissent sinon l'efficacité du moins l'énergie et l'attention. Le danger est que la politique se dissolve dans la représentation (qui produit

un effet d'irréalité, la « pipolisation », mélange de proximité et d'inaccessibilité) et que la démocratie ne se retourne contre elle-même.

c) La démocratie d'interaction ou participative

L'histoire. La réflexion sur ce type de démocratie date des premières réflexions sur *l'opinion publique* dans le dernier tiers du XVIII^e siècle. En France, où il n'y a pas encore de gouvernement représentatif, les institutions ne bougent pas, mais la société civile devient une puissance : Turgot, quand il crée les Assemblées provinciales, n'est pas un démocrate, mais un gouvernant avisé ; quant aux philosophes, ils s'intéressent plus au rôle de l'opinion qu'à celui d'assemblées représentatives. Mais la Révolution va en décider autrement en identifiant le citoyen à l'électeur.

Au XIX^e siècle, les libéraux se méfient du suffrage universel, mais sont favorables à la presse comme moyen de gouvernement, de relation entre le pouvoir et le public (tout individu peut y manifester son droit de conseil). L'idée de démocratie à la fin du XIX^e siècle, est souvent associée à la qualité du lien entre gouvernement et société, à une symbiose (Durkheim, *Leçons de sociologie*, 1890-1900) : **la démocratie est un régime** où l'État doit être distinct de la société, où son rôle est de réfléchir à des projets (ce qui exclut le mandat impératif) ; elle est aussi **une forme de société** où l'échange est permanent entre le gouvernement et la société et à l'intérieur même de la société (délibération, réflexion, esprit critique, ce qui exige l'élévation du niveau d'éducation). **Le peuple, comme la volonté générale, n'est pas une totalité préexistante, mais le fruit d'un travail ininterrompu.**

Au XX^e siècle, l'idée d'interaction s'est répandue sur les campus américains des années 1960 (manifeste de 1962 *Students for a democratic society* dont Tom Hayden est un des principaux rédacteurs et John Dewey l'inspirateur avec *Démocratie et éducation*, 1944). Mouvements sociaux et associations portent ces idées, qui, rejoignant Fourier, Proudhon, la Commune de Paris et les idées d'**autogestion**, visent à organiser un **transfert de pouvoir**.

Depuis les années 1990, on assiste à la multiplication de comités de quartiers, de jurys citoyens, de forums publics, d'enquêtes publiques, etc. Mais **aujourd'hui, on est loin de l'approche autogestionnaire** d'il y a trente ans, à trois points de vue : 1 - La démocratie participative est un **moyen de gouvernement** : les initiatives viennent souvent des gouvernants, qui, ayant besoin d'un appui pour éviter les blocages, veulent s'informer surtout dans le domaine socio-technique, où règne l'incertitude (environnement, problèmes sanitaires). 2 - Elle ne comporte **aucun transfert de décision**. 3 - Elle concerne des **champs limités**, gouvernance européenne et internationale, environnement et surtout gestion locale. Il s'agit donc de gouvernance ou de démocratie fonctionnelle, destinée à renforcer la position politique des pouvoirs. (N.B. : le terme de démocratie participative se trouvait dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne de 2004 : « dialogue ouvert transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile » (art. I, 47).

Quel est *le poids* des citoyens concernés par la démocratie participative au début du XXI^e siècle ? Diverses enquêtes proposent le chiffre de 1% des adultes. Mais cette proportion augmente si l'on tient compte de la participation aux débats publics surtout locaux, et plus encore, si l'on englobe tous ceux qui s'informent et discutent.

Cette implication citoyenne montre qu'*il n'y a pas de retrait de la politique, mais plutôt un autre rapport à la politique*, moins institutionnel, moins basé sur la position et le statut que sur la qualité d'interaction : la société exige désormais de l'information, voire des justifications, les gouvernants recherchent des informations et l'adhésion. *L'empowerment* est à l'œuvre dans la démocratie d'interaction. Le suffrage universel, qui a généré des organes de médiation entre la société et le système électoral, notamment le parti politique, a produit le phénomène de la majorité silencieuse. C'est elle que les nouvelles organisations visent à diminuer. Plus récemment, Internet a révolutionné la notion même d'opinion (en lui accordant autonomie et expression directe) et a affaibli la notion de majorité par la dissémination, la fragmentation de l'expression sociale.

Les principales institutions de l'interaction. 1 - La commission publique est l'organe essentiel. Son but est de recenser les demandes, analyser, débattre, expliciter des choix ; elle ne doit pas se réduire à une entreprise d'expertise : c'est un interface entre pouvoir et société, un troisième pôle avec le pouvoir et les experts. Elle doit être source de légitimité pour les décisions. On peut envisager de l'institutionnaliser. *2 - Une presse de qualité* ayant pour fonction d'animer le débat public par l'investigation et le déchiffrement intellectuel. *3 - Les sciences sociales qui fournissent l'information nécessaire à la réflexion.* À ces trois institutions correspondent trois personnages essentiels : le militant, le journaliste et le savant.

En réalité, l'activité que P.R. qualifie de contre-démocratique est protéiforme. Elle se développe dans un ensemble de pratiques sociales informelles et instables. Le problème est d'organiser cet univers afin d'éviter qu'il ne dégénère en formules populistes. Il est *impossible de le constitutionnaliser*, pour des raisons de fait et de principe : on risquerait de voir réapparaître les clivages politiques qui existent ailleurs, et la fonction doit rester plurielle. Cependant, entre le formalisme des instances représentatives et l'informel de la « contre-démocratie », il existe un espace où une *institutionnalisation non partisane* devrait être possible dans un certain nombre de domaines :

1 - *La surveillance.* Déjà dans l'Antiquité... Ses modes : la vigilance, la dénonciation, la notation. Ses acteurs : la presse, les autorités indépendantes ou largement autonomes, les instances d'audit et d'évaluation, les diverses organisations (agences citoyennes de notation, observatoires citoyens, commissions d'enquête avec des citoyens tirés au sort). Ses sources de légitimité : le suffrage universel, l'impartialité, le droit.

2 - **L'empêchement** du vote ou de l'application d'une loi. Il y a eu la lutte des classes, la grève, le syndicalisme révolutionnaire ainsi que la révolte individuelle (Blanqui, de Gaulle, les dissidents en URSS). Il existe déjà dans les institutions de la démocratie classique le contrôle de constitutionnalité, le droit de dissolution parlementaire, la censure parlementaire. Mais il faut renforcer cette contrainte permanente par l'argumentation et la justification, éventuellement par l'appel aux tribunaux.

3 - **Le jugement**. Il complète l'élection : l'électeur peut être juré, le verdict pèse sur l'activité législative par la jurisprudence. Il a pour avantages : / la prévalence de la raison (devant un tribunal, il faut s'expliquer) / l'obligation de décider / la publicité / une portée générale (à partir de cas particuliers).

Les organes de l'interaction courent des risques de perversion : 1 - *Devenir de simples instruments de gestion* : il faut surtout éviter de fusionner dans la réalité ou dans les esprits l'électoral-représentatif et l'interactif. 2 - *Secréter une certaine idéologie de la proximité* : le système représentatif, qui ne fonctionne plus bien au niveau national en raison de l'écart entre gouverné et gouvernant, réussirait parfaitement au niveau local (cf. la figure de l'édile local, « icône du bien politique »). 3 - *Oublier l'impartialité* qui doit toujours aller avec la proximité.

Conclusion : la démocratie d'appropriation

1°) Ses caractéristiques

a) Une nouvelle manière de poser les problèmes. L'activité démocratique doit déborder les institutions représentatives-électives ce qui permet une réévaluation de problèmes classiques : démocratie directe/démocratie représentative, division des pouvoirs, hétéronomie et modernité démocratique, libéralisme et démocratie, activisme politique et désenchantement de la politique.

b) Une logique de démultiplication qui s'ajoute à celle de la concentration (représentative ou directe), **sans s'y substituer**. Elle produit une **complication** et même un changement de principe directeur, car on passe de l'identification (à l'élu) à l'appropriation. Selon trois modalités : sur le *plan de l'activité citoyenne*, par la défiance (surveillance, jugement, empêchement), *sur le plan des institutions*, grâce aux organismes de la démocratie indirecte (autorités de surveillance, de régulation, cour constitutionnelle), *sur le plan des rapports avec les gouvernants*, en leur imposant une contrainte qui s'ajoute à celles qui découlent de leur élection. Avec deux conséquences : la démocratie tend à devenir *permanente*, et l'attention se porte sur *tous* dans la perspective d'une **inclusion** générale et non réservée à une majorité.

c) Une démarche réaliste, puisqu'elle vise à remédier à la dangereuse succession des espérances et des déceptions liées à l'alternance électorale, et qu'elle tient compte du fait que la séparation des pouvoirs législatif et exécutif n'est pas effective.

Mais jusqu'ici, il n'y a eu que des expériences et peu de réflexion, et déjà des manipulations et des dérives sont apparues.

2°) Les risques de « démocratie impolitique », selon l'expression de P.R.

a) La dépolitisation. La citoyenneté de défiance a tendance à délégitimer le pouvoir et aggraver le désenchantement. La dynamique du contrôle va de pair avec de grandes exigences, notamment en matière de consumérisme. La vision d'ensemble s'affaiblit. L'idée qu'une alternance soit possible, et encore plus une alternative globale, s'érode, celle de révolution s'estompe (la radicalité réside désormais dans la stigmatisation des puissants).

Les gouvernements deviennent prudents dans leurs propositions et leur action, ce qui les affaiblit : leur perspective est d'abord la transparence, une vertu morale. Ce qui entraîne le flou conceptuel autour de l'idée de gouvernance : 1 - Les acteurs pluriels sont mis en réseau (mythe de la « société civile »). 2 - Plutôt que de décisions, on a affaire à une régulation ; gestion et politique tendent à se confondre. 3 - À la règle édictée par l'État se substitue un système de règles plurielles, de conventions, d'arbitrages.

b) Le populisme est une pathologie à la fois de la démocratie et de la contre-démocratie : 1 - C'est une manière de *reconstruire l'unité du peuple* (supposé un et sain) contre l'étranger et les élites (c'est aussi le principe du totalitarisme !) Certes, il est préférable que le consensus l'emporte sur le conflit, mais le conflit des idées et la nécessité de trancher sont constitutifs de la démocratie. Mais le conflit tend à être de moins en moins accepté : ainsi, deux enquêtes (USA) ont montré une désaffection à l'égard du Congrès par rapport à la Cour suprême et à la Présidence, qui tient au fait que les affrontements de partis sont ostensibles au Congrès, alors que les gouvernants affectent de ne pas tenir un langage partisan et que les débats de la Cour sont feutrés. 2 - C'est aussi une *radicalisation de la contre-démocratie*, une pathologie de la surveillance (aggravée de la dérision des institutions) et de l'empêchement, l'accusation permanente, la justice de répression. (Poujade : « Sortez les sortants », seul slogan). Dans ces conditions, la contre-démocratie vampirise le projet démocratique.

c) Autres illusions et perversions

Le néolibéralisme pour qui le fonctionnement naturellement bon du marché rend inutile et même dangereuse la volonté politique.

Le souverainisme, nostalgique, hostile aux abandons de souveraineté (de l'État), qui présuppose que le peuple sous la forme de la nation forme un bloc déjà existant.

Le mondialisme, quand il propose de transposer au niveau du monde ou de l'Europe les procédures de la démocratie représentative établies au niveau de la nation.

3°) *La démocratie est-elle universalisable ?*

Deux erreurs sont possibles, soit en rester à un relativisme contestable (la démocratie est une valeur « occidentale »), soit donner valeur universelle à une expérience particulière (l'imposer même par la force à des pays jugés retardataires ou rétifs). Seule une définition « développée » (ou « élargie ») de la démocratie peut prétendre à l'universalisme : ***la démocratie est, en vue de la constitution d'une communauté politique, « une organisation de la vie sociale en chantier »*** (que personne ne peut donc prétendre avoir déjà réalisée), ***« un mode de détermination conflictuel des normes d'appartenance et de redistribution constitutives d'une citoyenneté partagée »***.