

Réfections démocratiques **A propos du nouveau cycle de travaux de Pierre Rosanvallon**

Julien Damon
Professeur associé à Sciences Po (master d'urbanisme)

REFERENCE : « Réfections démocratiques. A propos du récent cycle de travaux de Pierre Rosanvallon », Futuribles, n° 349, 2009, pp. 31-38.

Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2006, 372 pages.

Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Proximité, impartialité, réflexivité*, Paris, Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2008, 380 pages.

Pierre Rosanvallon a entrepris un nouveau programme de réflexion sur la désaffection démocratique et sur le désenchantement politique. Les deux premiers volumes issus de cette recherche captivante plongent dans l'histoire des idées et du droit. Ils éclairent d'un jour érudit et clair le brouillage de la situation contemporaine. On y découvre aussi des modèles qui permettent de mieux saisir ce qui se dessine¹.

Philosophie et science politique produisent une littérature proliférante autour de la démocratie. Rares sont les textes qui donnent l'impression de véritablement apporter quelque chose de neuf et d'utile. Les livres de Pierre Rosanvallon en font partie.

A l'aise dans la représentation ?

Les débats sur les mérites et défauts respectifs des démocraties représentative et participative sont éternels. Avec *La contre-démocratie* Pierre Rosanvallon inaugure à la fois une nouvelle collection qu'il dirige au Seuil et un nouveau cycle de ses travaux. Le Professeur au collègue de France dresse d'abord une sorte de portrait général de la démocratie pour repérer ce qui peut être décrit (à la suite d'un Freud politiste) comme un malaise dans la représentation.

L'exercice de déploration des difficultés et d'observation des mutations de la démocratie a été réalisé maintes fois. L'essentiel tient en ce que certains ont baptisé, à raison, le « paradoxe démocratique »². L'indéniable crise de confiance qui frappe les démocraties, avec un développement particulièrement aiguë chez les plus jeunes, n'invalide pas pour autant les valeurs démocratiques elles-mêmes. Une dissociation est très nette entre, d'une part, la déconsidération de la classe politique et le désinvestissement électoral, et, d'autre part, la forte adhésion aux valeurs démocratiques et la valorisation, en particulier chez les jeunes, d'une démocratie ouverte et tolérante. Pour dépasser cette tension, cette aporie, ou cette crise (chacun choisira son expression), d'aucuns célèbrent la démocratie participative (ou directe), les formes non institutionnelles (ou non conventionnelles) de la démocratie, les implications « citoyennes » (encore une fois chacun choisira son expression).

L'ambition de l'auteur est ici d'analyser les multiples facettes de cet ensemble de pratiques et de modalités de participation, d'expression, et d'évaluation qui accompagnent les formes « traditionnelles » de la démocratie. Le fond (à avoir à l'esprit) est que l'activité démocratique déborde largement le seul cadre des institutions « électorales-représentatives ». Tout régime

¹. Cette note reprend et actualise des recensions parues dans *La Quinzaine littéraire*.

². Gérard Grunberg, Nonna Mayer, Paul M. Sniderman (dir.), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002.

démocratique comprend en effet une dimension « électorale-représentative » et une dimension de défiance et de contestation que Rosanvallon appelle la « contre-démocratie ». Celle-ci n'est en rien le contraire de la démocratie, mais son pendant.

Afin de saisir les diverses expériences démocratiques, il convient de prendre en compte simultanément ce qui relève du fonctionnement institutionnel (principalement les élections) et ce qui relève de sa critique. Rosanvallon s'intéresse donc à la défiance et à ses formes principales : la surveillance, l'empêchement et les jugements. Il y voit trois contre-pouvoirs puissants, issus des « pouvoirs indirects disséminés dans le corps social », confrontés à la légitimité du système représentatif. Avec un art assuré de la formule, Rosanvallon constate qu'au « peuple-électeur du contrat social se sont de la sorte sur-imposées de façon toujours plus active les figures du peuple-surveillant, du peuple-veto et du peuple-juge ».

Le peuple peut être « surveillant » par sa présence active et permanente. Le peuple souverain est, concrètement, vigilant à l'égard des réalisations, dénonciateur face aux scandales, évaluateur (et ce de plus en plus) quand il lui est permis de mesurer les performances publiques, à tout le moins d'être associé aux exercices permettant de juger des résultats voire des compétences des politiques. Aujourd'hui les responsables politiques sont systématiquement sous la contrainte des aptitudes qu'ont les citoyens à juger des performances de leurs actions. Les capacités d'expertise sont plus répandues, les organisations de contre-expertises sont mieux dotées, les journalistes sont libres et peuvent disposer de l'information. Grâce à l'Internet et à l'émergence d'une véritable « industrie » de l'évaluation, le peuple surveille en permanence ceux qui sont désignés comme garants de sa souveraineté.

La deuxième figure de la contre-démocratie est la capacité d'empêchement. Il ne s'agit pas là d'une traduction de la célèbre procédure américaine. C'est tout simplement « le pouvoir de dire non ». Et ce pouvoir peut s'exprimer dans le vote, comme dans l'insurrection... La généralisation contemporaine de l'empêchement est préoccupante, car elle marque un affaiblissement de la démocratie en s'incarnant plus dans le mécontentement (et donc le rejet systématique des sortants) plutôt que dans une véritable possibilité de rébellion, de remise en question. En retour, les gouvernants, ou ceux qui aspirent à le devenir, n'énoncent plus des idées positives, mais d'abord des critiques et des réserves à l'encontre de leurs concurrents. Surveillants, les citoyens sont aussi des censeurs. Ils ne s'intéressent plus aux idées et aux projets, mais, plus prosaïquement, et avec moins d'égards pour le bien commun, à tout ce qui peut leur permettre de limiter les interventions qui pourraient les déranger. Dans un « âge faible et négatif du politique », les citoyens ne sont pas véritablement désinvestis, ils sont seulement investis de préoccupation de faible portée (les leurs, tout de même). Les dissidents, les rebelles et les prophètes se sont effacés, pour laisser la place aux « refusants ».

Contraints et éprouvés par les capacités de surveillance et d'empêchement, les gouvernants sont également davantage jugés. Et Rosanvallon de rappeler d'abord, en convoquant Aristote, que le citoyen dans son essence peut être tout autant électeur que juge. « Voter et juger constituent deux moyens d'intervenir dans l'organisation de la vie de la cité ». Le peuple est juge car ses évaluations et décisions s'incarnent à travers des procédures qui relèvent toujours du jugement politique. Epris de clarté, Rosanvallon propose de nombreuses typologies éclairantes et des tableaux de synthèse particulièrement intéressants. On peut en reprendre un qui rassemble les diverses modalités du jugement politique, celui-ci pouvant s'exprimer dans un continuum de formes, passant de l'élection au procès des élus, avec des intermédiaires comme l'évaluation technique par les experts, ou l'appréciation d'une action par l'opinion.

Les diverses modalités du jugement politique

<i>Formes de jugement</i>	<i>Nature du tribunal</i>	<i>Périodicité des sessions</i>	<i>Types de sanction</i>
Procès extraordinaire	Haute Cour de justice	Exceptionnelle	Politique et pénale
Procès ordinaire	Tribunal pénal	Occasionnelle	Prison, amende, inéligibilité
Evaluation technique	Tribunal des experts	Régulière	Dégradation de la réputation
Appréciation spécifique d'une action	Opinion publique	Permanente	Dégradation de la réputation
Appréciation générale d'une politique	Opposition	Permanente	Variation du rapport de force
Réélection	Corps électoral	Episodique	Non-renouvellement

Source : P. Rosanvallon, *La contre-démocratie*, pp. 248-249

Rosanvallon rappelle opportunément qu'historiquement le vote n'a pas toujours été l'alfa et l'oméga (notamment en Grèce) de la démocratie. En réalité ce que nous propose l'auteur, plus qu'une théorisation désincarnée, c'est une relecture de l'histoire de la démocratie, en ne s'intéressant pas de manière séparée aux pouvoirs et aux contre-pouvoirs, aux pouvoirs directs ou indirects des uns et des autres, mais concomitamment aux deux faces de la démocratie, d'une certaine manière le parlementarisme d'un côté, l'activisme protestataire de l'autre. Le grand intérêt de l'ouvrage est cette plongée historique dans les racines profondes et les formes contemporaines du « dualisme démocratique ». Il s'ensuit l'image d'un enchevêtrement plutôt que d'une évolution linéaire vers un système représentatif plus stable et plus apaisé.

Rosanvallon, dans cette très stimulante « exploration de l'univers contre-démocratique », souligne tout de même le passage d'une démocratie de confrontation et de représentation à une démocratie d'imputation. Les gouvernants ne doivent pas seulement présenter puis mettre en œuvre des programmes et des idées, ils doivent rendre des comptes et être à l'écoute. Ils sont évalués sur leur légitimité, leurs capacités et leurs performances ; et celles-ci sont davantage mises en question et en cause. La défiance autorise des pressions et permet des corrections.

Rosanvallon, intéressé par toutes les nouvelles formes de participation et par les divers « mouvements sociaux » qui peuvent les accompagner, ne verse pas pour autant dans l'angélisme « citoyen ». S'il y a vitalité de la contre-démocratie, il ne faut pas que celle-ci sombre dans le populisme et le rejet systématique. Il y a effectivement un risque à voir la contre-démocratie, mal comprise et mal organisée, se transformer en populisme destructeur. Sans pluralisme et sans consolidation des formes contre-démocratiques, la démocratie « de projet » peut totalement sombrer dans la démocratie « de rejet ». Fragile équilibre donc que celui du grand projet démocratique...

Cet excellent cadre d'interprétation des évolutions constitutionnelles et des épreuves démocratiques conduit à noter que les modes de décision se font plus participatifs, plus à l'écoute, plus bavards. Dans un contexte de défiance, la délibération est plus nécessaire, plus longue, plus ouverte, plus incertaine.

De la démocratie d'identification à la démocratie d'appropriation

Avec *La légitimité démocratique*, deuxième volume de ses investigations sur le décentrement des démocraties, Rosanvallon s'intéresse à des figures émergentes de légitimité et de démocratie. Il en découle une observation fondamentale : nous passerions d'une démocratie reposant sur l'identification entre gouvernants et gouvernés, à une démocratie d'appropriation, qu'il s'agit de faire vivre afin que tous y jouent un rôle et y trouvent une

place. Loin des naïvetés, le propos est d'abord d'évaluer le désenchantement dont pâtie une légitimité qui assimile volonté générale à expression majoritaire. Cette fiction fondatrice se transforme en ressentiment. Personne n'y croit.

L'ouvrage débute par une étude de la « double légitimité » démocratique. La légitimité démocratique procède du Parlement et de l'administration, de l'élection et du concours, du suffrage universel et des fonctionnaires eux-mêmes. Ces derniers ont pu acquérir, en particulier au cours du XXe siècle, une autonomie relative fondée sur la compétence. Il s'ensuit que l'administration n'est pas le seul prolongement de la décision et que les fonctionnaires ne sont pas intégralement subordonnés aux politiques.

La double légitimité en tableau

Légitimité électorale / procédurale	Légitimité administrative / substantielle
Parlement	Administration
Election	Concours
Elus	Fonctionnaire
La loi	Le pouvoir réglementaire

Juriste et philosophes ont voulu protéger le bien commun et l'intérêt général des soubresauts électoraux. La doctrine et le souci d'efficacité ont plaidé pour que les fonctionnaires soient protégés des velléités des politiques et de leurs démons (clientélisme, népotisme, corruption). La doctrine du service public, telle que fondée par un Léon Duguit, fait de l'Etat un ensemble de services publics, et non plus un bras qui commande. L'incarnation de l'intérêt général se déplace de l'élu pour se situer chez le fonctionnaire. Se répand, parallèlement, la croyance en la possibilité d'un gouvernement scientifique, désintéressé et rationnel des choses. D'où l'émergence de corps professionnels protégées, qui seront d'abord admirés, avant d'être décriés. Ceux que l'on dénigre maintenant comme des bureaucrates, des technocrates des « *insiders* » freinant les réformes d'institutions dont ils profitent, ont été d'abord considérés, selon une formule de Rosanvallon, comme des « jacobins d'excellence ».

C'est ce système à double légitimité qui est aujourd'hui à la peine. Pouvoir administratif et système électoral majoritaire vivent la désaffection. Les élections sont boudées et les fonctionnaires critiqués. Rosanvallon date des années 1980 l'affaïssement du modèle, avec la montée en puissance des idées dites « néo-libérales, mais surtout des transformations plus larges qui ont vu le passage d'une logique corporatiste des statuts à celle d'une reconnaissance personnelle des individus. L'élection permet toujours de valider la désignation des représentants, mais elle ne vaut plus validation a priori d'un programme. La majorité n'efface plus la minorité. Celle-ci a désormais droit au pluriel. Les minorités s'expriment, agissent, contestent, de manière toujours plus visible et plus écoutée. En peu de temps nous sommes passés de l'administration des choses à la gouvernance des territoires et des politiques.

Ces constats posés, Rosanvallon repère aussi qu'à la légitimité et à la démocratie électorale-représentative s'ajoutent désormais, sans s'y substituer, d'autres figures démocratiques.

Il s'intéresse à la « légitimité d'impartialité » qu'incarnent les autorités indépendantes (CNIL, Autorité des marchés financiers, HALDE, etc.). On est allé jusqu'à dire, s'appuyant sur l'article 20 de la Constitution qui stipule que « le gouvernement dispose de l'administration », qu'il y avait là un « oxymore juridique ». Dans une optique nostalgique, ce n'est pas faux. En revanche, dans une optique réaliste, ces institutions sont de véritables réponses à des

demandes de décisions qui ne pâtiraient plus de partialité. Ces institutions d'impartialité sont nouvelles, de petite taille, affectées à un sujet singulier, toujours composées de façon hybride, toujours sujettes à interrogations, attaques et ironie. Elles ne sont pas parfaites. Elles correspondent à des demandes et à l'avenir, dépassant la logique majoritaire, contestée, par une nouvelle logique, souhaitée, relevant de l'impartial.

Rosanvallon distingue ensuite une légitimité de réflexivité. Egaleme nt incarnée par des institutions, elle est là pour « corriger l'inaccomplissement démocratique ». Ces instances de la réflexivité sont les cours constitutionnelles. Elles garantissent à la démocratie sa durée. Elles tentent de réduire les écarts entre la démocratie comme procédure et la démocratie comme contenu. Rosanvallon plaide pour la mise en place de nouvelles institutions consultatives venant alimenter les décisions et mettre en question l'action. Notons, incidemment, que dans un souci très justifié de meilleure prise en considération de l'avenir, il avance le souhait de voir établies des « Académies du futur »³. Celles-ci, composées d'experts reconnus, pourraient se voir reconnaître un droit d'intervention. Toutes ces instances, existantes ou envisagées, n'ont pas la l'onction de l'élection. Elles doivent donc faire preuve de leurs qualités et performances. A défaut, elles sombrent dans le discrédit.

Légitimités d'impartialité et de réflexivité conduisent à de nouvelles institutions. Ce n'est pas le cas de la légitimité de proximité. Exprimée « de façon aussi impérative que confuse », note Rosanvallon, c'est la demande de démocratie de proximité qui reçoit le plus d'écho. On peut se gausser de l'emphase rhétorique sur la question et de ses leitmotivs comme les demandes ou les attentes « citoyennes », il y a là quelque chose de crucial. L'attente n'est plus dans l'application générale de la norme impersonnelle, mais dans l'attention à la particularité qui s'exprime, dans le souci de reconnaissance, dans la compassion même. Au risque d'être envahis par des hommes politiques socialement compatissants, s'agenouillant devant toute douleur, sans prendre de décision, c'est bien un univers politique nouveau qui est en place, dont les grands mots sont l'empathie, le terrain, la compréhension.

Légitimités d'impartialité, de réflexivité et de proximité accompagnent l'émergence d'une démocratie que Rosanvallon dit d'appropriation. Elle doit succéder à une démocratie d'identification, en complétant ses institutions, ceci afin de faire pleinement vivre le projet démocratique, sans chercher à uniquement le fonder sur des mythes inactuels et dépassés.

La thèse est très élégamment traitée et avancée. Comme toujours la lecture est un plaisir de découvertes car l'érudition est clairement rendue. Surtout, le plaisir est dans les formes et l'équilibre de la phrase qui sonne juste⁴. Par exemple, de l'élection, Rosanvallon dit joliment « si ses résultats divisent, en revanche la procédure qui la fonde unifie ».

Un livre intéressant donc, inscrit dans un projet plus large qu'il est passionnant de poursuivre avec son auteur. Et Rosanvallon d'annoncer le prochain tome de la trilogie, il portera sur les relations entre nation et évolutions démocratiques au XXIe siècle.

³. Ce n'est pas dans les colonnes de *Futuribles* qu'une telle proposition pourrait susciter la critique !

⁴. On notera juste l'absence de définition précise de ce que Rosanvallon désigne, au moins une quinzaine de fois dans le livre, comme la « généralité sociale ». Mais c'est un détail.