

DÉMOCRATISER L'EXÉCUTIF

Entretien avec **Pierre Rosanvallon**, propos recueillis par **Marc-Olivier Padis**, et **Émilien Pellon**

Editions Esprit | « Esprit »

2015/11 Novembre | pages 62 à 77

ISSN 0014-0759

ISBN 9782372340076

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-esprit-2015-11-page-62.htm>

!Pour citer cet article :

Entretien avec Pierre Rosanvallon *et al.*, « Démocratiser l'exécutif », *Esprit* 2015/11 (Novembre), p. 62-77.

DOI 10.3917/espri.1511.0062

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Esprit.

© Editions Esprit. 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.

Démocratiser l'exécutif

Entretien avec Pierre Rosanvallon

ESPRIT – *Votre dernier livre, le Bon Gouvernement¹, se présente comme l'achèvement d'une tétralogie inaugurée, dans la Contre-démocratie, sous le signe de la défiance des citoyens vis-à-vis des gouvernants. En se tournant vers l'exercice du pouvoir, ce travail opère aussi un déplacement de votre réflexion, qui a longtemps porté sur les formes de la représentation politique. Comment situez-vous cette étape dans votre interrogation au long cours sur la démocratie ?*

Pierre ROSANVALLON – Ce travail fait partie d'un second cycle de mon exploration intellectuelle. Mes premières questions venaient de la pratique. Je n'étais pas universitaire quand j'ai publié mes premiers livres. Je le suis devenu, un peu par hasard, quand on me l'a proposé dans les années 1980, alors que je ne pensais pas m'orienter dans cette direction. Avant d'être élu à l'EHESS, j'avais organisé ma réflexion à partir des questions rencontrées lorsque j'étais permanent à la CFDT, où je réfléchissais autour des thèmes de l'appropriation sociale des décisions. Ce travail mené dans la revue de la CFDT et dans la revue *Faire*, fondée avec Patrick Viveret, a été développé dans mon premier livre, *l'Âge de l'autogestion*².

Mais à partir du début des années 1980, j'ai compris qu'il fallait prolonger ce travail initial, qui était lié à la tentative de reformuler un horizon pour la gauche, ce qu'on a appelé la « deuxième gauche ». J'ai pris conscience du fait que, pour mener à bien ce travail de reformulation politique, il me fallait explorer les racines

1. Pierre Rosanvallon, *le Bon Gouvernement*, Paris, Le Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2015.

2. *Id.*, *l'Âge de l'autogestion*, le Seuil, 1976.

de l'expérience démocratique et de son développement. J'ai donc commencé à étudier les paradoxes du libéralisme et les difficultés des liens entre démocratie et libéralisme dans *le Capitalisme utopique*³ puis dans *le Moment Guizot*⁴. C'est à ce moment-là que je me suis lié à Michel Foucault, qui travaillait sur la gouvernabilité. Il m'a demandé d'intervenir dans ses séminaires au Collège de France et je lui ai fait découvrir la deuxième gauche, je l'ai introduit auprès de Michel Rocard et d'Edmond Maire.

Après cette première réévaluation des fondements de la modernité politique, je me suis intéressé plus spécifiquement à l'expérience politique française. C'est la trilogie sur le vote et la représentation : *le Sacre du citoyen*, *le Peuple introuvable*, *la Démocratie inachevée*⁵. Mon idée était qu'on ne pouvait pas se contenter de faire l'histoire de la démocratie à partir de sa caractérisation institutionnelle mais qu'il fallait la replacer dans le cadre d'une expérience dynamique. C'est ainsi que s'ouvrait la voie pour évaluer les problèmes de la démocratie contemporaine. Ce long travail de maturation et de réappropriation historique s'accompagnait d'une réflexion de philosophie politique, dans la proximité avec Claude Lefort, dont je partageais le bureau à l'EHESS, jusqu'à mon entrée au Collège de France. Une unité se détache peu à peu, qui peut être appréhendée à partir du dernier volet de ce travail : les mutations de la démocratie contemporaine.

Mais je n'ai pas commencé par un grand programme, je suis parti de questions politiques. Par exemple, dans *la Contre-démocratie*, j'ai relevé une sorte d'équivoque démocratique fondamentale de notre situation, qui combine le développement d'une citoyenneté négative, faite de défiance vis-à-vis de la classe politique, et d'une contre-démocratie positive, avec le développement d'une forme de surveillance active du pouvoir par les citoyens eux-mêmes. J'ai pris conscience ici qu'on entrait dans une démocratie postélectorale. C'est ce phénomène générateur qui m'a intéressé. Ce qui est le plus souvent analysé comme une désertion civique doit aussi être compris comme le développement d'une démocratie au-delà de l'élection. On ne peut pas résumer l'exercice de la démocratie à la

3. P. Rosanvallon, *le Capitalisme utopique. Histoire de l'idée de marché*, Le Seuil, 1979.

4. *Id.*, *le Moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985.

5. *Id.*, *le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992 ; *le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998 ; *la Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

figure du citoyen-électeur, il faut désormais penser les figures nouvelles du citoyen-surveillant, du citoyen-juge et du citoyen-contrôleur. Il faut penser la démocratie au-delà de l'élection parce que celle-ci est simplement l'institutionnalisation du fait majoritaire. Mais dans le fait majoritaire, on confond une règle de décision qui s'impose à tous, parce qu'elle est indiscutable, et une condition de formation de la volonté générale. Il y a donc une dimension de fiction dans le principe majoritaire : la majorité est une fiction de la généralité. Cet écart de fiction est apparu de plus en plus criant. On a donc tenté de mettre en place des institutions spécifiques afin d'exprimer la généralité sur un autre mode. Non pas seulement la généralité démocratique appréhendée de façon approximative par l'élection et le fait majoritaire, mais la généralité démocratique appréhendée à partir d'institutions fondées par exemple sur le principe d'impartialité, comme les autorités indépendantes. Ou des institutions fondées sur la longue durée : c'est la Constitution en tant que mémoire de la volonté générale. Cela fait l'objet de *la Légitimité démocratique*.

Enfin, dans *la Société des égaux*, je suis revenu sur la notion d'égalité, très travaillée du point de vue économique mais beaucoup moins du point de vue politique. Dans les révolutions française et américaine, il est frappant de constater que la revendication première, avant la démocratie, est l'égalité. Les révolutionnaires aspirent à une forme de société dans laquelle chacun est reconnu comme ayant une égale capacité d'autonomie et une égale dignité. Ils aspirent à une société de non-domination, par opposition à une société d'ordres, de corps, dans laquelle les rôles sont répartis à l'avance. Les trois précédents livres sur la défiance, la légitimité et l'égalité proposaient une mise en perspective historique et une esquisse de reconceptualisation. *Le Bon Gouvernement* apparaît donc comme un quatrième volet, auquel je n'avais pas pensé précédemment, et il est consacré à la montée en force du pouvoir exécutif dans la politique contemporaine. Cela représente une rupture et une nouveauté car dans l'histoire de la réflexion politique, penser le pouvoir, c'est avant tout penser les conditions de production de la loi. Cela m'est apparu d'autant plus important que toute cette question de l'exercice du pouvoir a été masquée en France par l'histoire du césarisme. Il faut pourtant dépasser cette impression d'une exception française, qui empêche de considérer un mouvement plus général que je retrace dans ce livre. En d'autres termes, on se focalise en France sur le présidentielisme et notre rapport particulier

au pouvoir exécutif depuis le XIX^e siècle, alors qu'il s'agit de comprendre une évolution générale de l'organisation des pouvoirs, dans laquelle le pouvoir exécutif devient prépondérant.

Exercice du pouvoir ou domination ?

Il y a une autre exception intellectuelle française, c'est de ramener tout exercice du pouvoir à l'exercice d'une domination. En quoi l'exercice du gouvernement se distingue-t-il selon vous d'une forme de domination sur les citoyens ?

Il y a deux façons de répondre à cette question. Tout d'abord, on peut réfléchir à la notion d'autogouvernement. Pourquoi se distingue-t-elle de l'autogestion et de l'auto-institution ? Ce qui caractérise l'autogestion, c'est le fait que des personnes qui sont dans un même rapport à un objet ou une institution ont la capacité de délibérer collectivement pour en organiser la gestion. On peut penser par exemple à une autogestion des conseils syndicaux de copropriétaires. On peut aussi autogérer un atelier, puisque tout le monde est dans le même rapport fonctionnel à l'institution ou au travail à faire. L'autogestion peut certes rencontrer des difficultés pratiques et techniques, mais elle correspond à une forme d'organisation de la vie commune possible et souhaitable.

L'auto-institution est d'un autre ordre, plus fondamental. C'est reconnaître la capacité d'une société à se fonder sur des normes qu'elle invente et non pas simplement sur des normes héritées. L'auto-institution correspond au fait que la démocratie se définit comme invention du collectif, et invention des normes, des valeurs, des institutions. C'est ce qui fait la grande différence avec les sociétés primitives, lesquelles fonctionnent dans la reproduction d'un héritage. L'auto-institution, c'est la caractéristique des sociétés modernes. En termes techniques, l'auto-institution s'appelle la ratification d'une Constitution, par exemple, la Constitution définissant les normes, les valeurs et les institutions organisatrices de la vie publique.

L'autogouvernement est d'un autre ordre, il ne serait possible que si le *demos* pouvait être considéré comme un tout unifié. S'il est un tout unifié, il peut s'organiser. Or la démocratie se définit par la reconnaissance du fait que le *demos* est divisé. Il l'est notamment

pour des raisons sociales ou économiques : les inégalités ou les divisions territoriales. Mais il est aussi divisé par l'opposition fonctionnelle qui peut intervenir dans les rapports de chacun d'entre nous à la société. Nous sommes, par exemple, à la fois des producteurs et des consommateurs. Et nous n'avons pas, dans l'un et l'autre rôle, les mêmes intérêts. Toutes ces tensions et ces contradictions font que la politique se définit comme un exercice réflexif de construction du *demos*, de construction dans la confrontation entre ces distinctions fonctionnelles et ces divisions sociales. C'est pourquoi l'idée de gouvernement n'est pas liée en premier lieu à celle de commandement : elle est liée à cette nécessité d'organiser, de surmonter ou de traiter ces distinctions fonctionnelles et ces divisions. C'est donc en ce sens que l'idée de gouvernement ne se confond pas avec celle de domination.

On peut analyser l'idée de domination dans ses deux conceptions sociologiques classiques : celle de Weber et celle de Bourdieu, la domination se définissant dans les deux cas par l'intériorisation d'une différence de statut. Chez Weber, le mécanisme de domination conduit à reconnaître une différence de statut entre gouvernés et gouvernants à cause notamment, pour les sociétés modernes, du charisme. De son côté, Bourdieu explique que la domination est le produit d'une intériorisation de normes particulières, les normes des dominants. Dans les deux cas, la domination est inséparable d'un mécanisme d'acceptation. Le gouvernement relève d'un autre mécanisme, beaucoup plus fragile. Personne n'intériorise, on le voit bien tous les jours, le fait que le gouvernement aurait un statut spécial lui permettant de diriger sans discuter. La démocratie est le régime dans lequel l'autorité n'existe pas, puisque l'autorité se définit comme une position de pouvoir qui n'a pas besoin de coercition pour s'exercer et n'a pas besoin d'argumenter. Il peut, bien sûr, y avoir des effets de domination dans l'exercice de l'exécutif. Ils sont liés par exemple au fait de rendre la politique opaque, illisible, au fait de ne pas écouter la parole des citoyens. Ces cas sont fréquents mais ces *effets* de domination ne définissent pas pour autant une *structure* de domination. La distinction est importante car c'est à partir d'elle qu'on peut définir les conditions dans lesquelles les effets de domination sont réduits ou maîtrisés.

Pouvoir législatif et présidentialisation

Une thèse centrale de votre livre met en évidence une montée en puissance du pouvoir exécutif dans les régimes démocratiques, ce qui se traduit notamment par ce que vous appelez la « présidentialisation des démocraties ». Cela vous permet de sortir de la question des institutions politiques françaises, en particulier du rôle fort du président dans la V^e République. Mais on pense rapidement à deux contre-exemples. Aux États-Unis tout d'abord, qui sont bien sûr un système présidentiel, on peut se demander si le pouvoir du Président n'est pas très entravé par le système de checks and balances : on voit que Barack Obama vit une cohabitation très conflictuelle avec la majorité républicaine du Congrès, ce qui conduit à des situations de blocage insurmontable sur des dossiers majeurs. D'autre part, en Europe, on ne voit pas s'imposer cette présidentialisation. Si l'on pense à nos deux principaux voisins, le Royaume-Uni et l'Allemagne, c'est le système parlementaire qui reste la référence et qui fonctionne d'ailleurs plutôt bien, si l'on en juge par la capacité de ces deux pays à limiter la poussée populiste qui progresse par ailleurs dans le reste de l'Europe. En quoi cette évolution présidentialiste que vous observez consiste-t-elle ?

Je peux répondre deux choses. La première, c'est que j'ai essayé de traiter cette question au-delà de toutes les différences constitutionnelles. J'ai essayé de la situer dans une évolution du rapport des démocraties à la loi. La grande idée moderne est que l'émancipation politique consiste dans la mise en place du pouvoir de la loi. L'émancipation passe par l'impersonnalité. La démocratie, c'est l'organisation du pouvoir impersonnel, l'impersonnalité étant la clé de la liberté. C'est la raison pour laquelle, au XVIII^e siècle, la réflexion sur la loi et la réflexion sur le marché vont de pair : ce sont deux mécanismes impersonnels de gouvernement des hommes. Les institutions de la démocratie ont été pensées ainsi. On disait d'ailleurs au XVIII^e siècle que le bon pouvoir est celui qui ne gouverne pas. Car le gouvernement est toujours lié à la particularité. Or le pouvoir de la particularité, c'est l'oppression. Seul le pouvoir de la généralité est émancipateur. On trouve cette idée aussi bien chez Rousseau, Beccaria ou les Lumières écossaises. L'idée était tellement forte pour les révolutionnaires français qu'après la mort de Louis XVI, il n'a pas été question d'élire un président. Après la disparition du roi, il n'y a eu que des pouvoirs collégiaux ou des

pouvoirs d'assemblée. Ce qui posait le problème de la responsabilité. Le propre d'une assemblée, c'est en effet d'être irresponsable ; seule une personne est responsable.

Pourquoi et comment l'exécutif est-il devenu dominant ? Les sociétés complexes sont des sociétés qui doivent être gouvernées par la particularité. Ce qui les caractérise, c'est une irruption permanente de la particularité et la gestion de cette particularité. Avant l'âge moderne, on ne connaissait la particularité que dans des circonstances exceptionnelles, comme la guerre. La pensée politique du XIX^e siècle était la pensée d'une Europe qui n'a pas connu la guerre. Après les guerres napoléoniennes, on compte certes la guerre de Crimée et la guerre franco-prussienne, mais il s'agissait de guerres relativement courtes qui n'ont pas marqué, comme par la suite les deux guerres mondiales, notre représentation du monde. Avec les guerres mondiales, la question du pouvoir se transforme. On voit se développer le thème du « chef », un terme introuvable dans la pensée et la littérature du XIX^e siècle. Même Léon Blum, en principe défenseur du régime d'assemblée, considérant les nécessités créées par l'entrée en guerre de la France, en appelait à l'avènement d'une « monarchie républicaine ».

Comment peut-on, dans un cadre théorique large, distinguer les différents pays ? La particularité de la France est d'avoir été la terre d'élection de l'ultra-parlementarisme pendant la révolution française. Elle a basculé ensuite d'autant plus facilement dans le césarisme. Napoléon Bonaparte explique sa prise de pouvoir en disant que tout le monde était fatigué du régime d'assemblée. Le bonapartisme représente un premier moment de revalorisation du pouvoir exécutif. Puis, avec le retour au pouvoir de De Gaulle en 1958, la France a été la première à expérimenter un présidentielisme moderne. Celui-ci s'est imposé parce que le parlementarisme français était plus inefficace que celui des autres pays : les partis politiques en France étaient très divisés et le bipartisme ne s'est jamais imposé à l'assemblée. La IV^e République a été un régime parlementaire beaucoup plus faible que le régime parlementaire britannique par exemple.

Mon analyse fait-elle fi des spécificités ? Il en existe deux grands types : les États-Unis et l'Europe. Dans tous les autres pays du monde qui sont démocratiques, au sens limité d'organisation régie par le suffrage universel, c'est le régime présidentiel qui s'est imposé. Les États-Unis présentent une trajectoire très particulière car, dès la fondation des institutions, le Président dispose d'un pouvoir faible.

Le régime est fédéral, si bien que les pouvoirs du Président sont très limités. Il est vrai que le Président a progressivement conquis des pouvoirs, non sans résistances et contestations. Mais le présidentielisme trouve des limites aux États-Unis dans une cohabitation fréquente. La séparation des pouvoirs produit des effets quand le Congrès n'est pas de la couleur politique du Président.

L'Europe, pour sa part, est le conservatoire des formes politiques anciennes. On y compte par exemple encore sept monarchies constitutionnelles, notamment dans des pays sortis récemment de dictatures, comme l'Espagne. La Grèce a organisé un référendum en 1974 pour poser la question du retour à la monarchie. La Roumanie également, après le tournant de 1989. La monarchie constitutionnelle fait partie de l'histoire de l'Europe et est apparue, dans un certain nombre de pays, comme une protection contre les démons du césarisme et, surtout, du totalitarisme, qui a été si présent dans l'histoire européenne. L'Allemagne est sortie du nazisme avec un régime ultra-parlementaire, dès 1949. Les pays sortant du communisme après la chute du mur de Berlin n'ont pas voulu du présidentielisme. Pourtant, ces régimes parlementaires, dans les faits, évoluent vers une présidentialisation, pour deux raisons. Tout d'abord, ils sont organisés autour d'un parlementarisme rationalisé, c'est-à-dire dans lequel les possibilités pour l'assemblée de renverser le gouvernement sont limitées. En France, c'est l'article 49-3 de la Constitution qui permet au gouvernement d'engager la question de confiance sur un texte. En Allemagne, c'est l'obligation, pour renverser un gouvernement, de faire la preuve qu'on dispose d'une majorité alternative. Il ne suffit donc pas de contester le gouvernement en place, il faut pouvoir proposer une alternative. C'est une manière d'introduire de la responsabilité au sein de l'assemblée. Le parlementarisme rationalisé s'est imposé très brutalement en France avec l'installation de la V^e République. Cela a été moins brutal mais plus précoce en Allemagne et plus progressif en Italie.

L'autre évolution concerne le jeu électoral qui fonctionne même dans les régimes parlementaires comme une « élection masquée ». En effet, au moment des élections législatives, on vote aussi pour le leader de la majorité, qui exercera le rôle de Premier ministre. On vote Cameron ou Miliband, on vote pour ou contre Merkel, on vote pour ou contre Berlusconi ou Renzi. Au-delà des différences de formules constitutionnelles, la personnalisation de la compétition électorale s'impose partout. La catégorie de « présidentiel-gouvernant » s'applique globalement. Certes, un Premier Ministre

britannique n'aura jamais la prééminence personnelle dont jouit le président français. Car pour les Britanniques, c'est la monarchie qui incarne la continuité de la souveraineté. Mais du point de vue de l'organisation du pouvoir et du fonctionnement du pouvoir exécutif, le glissement vers un modèle présidentiel-gouvernant apparaît comme le phénomène transversal, au-delà des différences nationales.

Mais ne peut-on pas prendre des exemples du phénomène inverse, c'est-à-dire l'échec de pouvoirs forts à imposer la présidentialisation en Turquie ou en Russie, par exemple ?

Justement, le problème du modèle présidentiel-gouvernant tel qu'il est incarné par Erdogan, Poutine ou Morales, c'est que le modèle présidentiel est réduit à son expression la plus problématique : la consécration par les urnes. Or le problème, c'est de démocratiser le modèle présidentiel-gouvernant. Le modèle présidentiel est considéré comme démocratique parce que le président est élu. Mais c'est insuffisant. Il n'est pas démocratique au sens où les règles d'organisation du rapport entre pouvoir et société ne sont pas fixées. C'est l'un des objectifs de mon livre : montrer que le mouvement de présidentialisation n'entrera en démocratie qu'à condition de préciser et de mettre en institutions et en pratique ce rapport entre gouvernés et gouvernants. Alors qu'au contraire, on voit partout dans le monde une sorte de développement des potentialités illibérales de ce modèle présidentiel-gouvernant. Elles se traduisent par le fait notamment, dans un nombre croissant de pays, que les présidents essaient de prolonger leur pouvoir par des changements constitutionnels afin de s'assurer une réélection démultipliée. S'il y a quelque chose qui a toujours été considéré comme essentiel dans le modèle présidentiel-gouvernant, ce sont justement les règles très strictes de limitation des mandats. Dans certains pays, on ne limite pas du tout les mandats parlementaires mais le mandat présidentiel est presque partout très limité. On verse dans l'illibéralisme quand, comme Evo Morales en Bolivie, on cherche à introduire la possibilité d'un mandat à vie. C'est un retour au césarisme. Mais il me semble aussi que la réponse aux potentialités illibérales du présidentialisme ne réside pas dans le parlementarisme ni dans un renforcement des pouvoirs parlementaires mais plutôt dans la régulation démocratique de l'exécutif, dans le contrôle de l'exercice du pouvoir exécutif.

En quoi cela pourrait-il consister ? La démocratie, comme je l'ai montré dans mes précédents livres, est aujourd'hui partout consi-

dérée comme une « démocratie d'autorisation » : le vote permet de rejeter ce dont on ne veut pas et de déléguer le pouvoir, mais pas de participer véritablement à l'exercice du pouvoir. Or c'est le dépassement de cette démocratie d'autorisation dans une « démocratie d'exercice » qui me paraît aujourd'hui la clé du progrès démocratique. Il faut certainement réinventer la fonction parlementaire, ne serait-ce que parce que les Parlements jouent, à travers le monde, un rôle de plus en plus faible dans la production normative. L'initiative des lois ne revient aux députés que dans un très petit nombre de cas. Les juristes observent de près cette transformation du rôle du Parlement, qui a commencé dès les années 1930, avec le développement des décrets-lois, c'est-à-dire des décisions de l'exécutif qui prennent une forme législative. La montée en puissance de cette catégorie dans le cas français a été fondamentale à partir de la Première Guerre mondiale et déjà très commentée par un Léon Blum par exemple. Il faudrait revenir à une distinction plus nette entre les décrets gouvernementaux et les lois pour renforcer le Parlement dans ses fonctions de contrôle, de surveillance et d'organisation de la délibération publique.

À cet égard, la réforme constitutionnelle de 2008 a été très importante puisqu'elle a notamment reconsidéré les pouvoirs du Parlement. Ce pouvoir s'est accru, entre autres, par un développement des conditions de discussion de la loi. Aujourd'hui la loi est discutée quatre fois (en commission, puis en séance à l'Assemblée nationale, puis à nouveau en commission, puis en séance au Sénat). La grande nouveauté est que le débat parlementaire a lieu non pas sur le texte proposé par le gouvernement, mais sur le texte élaboré par la commission, ce qui enrichit la portée des délibérations. Mais on voit aussi que la discussion est d'autant plus lente que l'exercice de ce vote passe en grande partie par des formes de négociations presque individuelles avec des députés : pour obtenir leur vote, on leur confie des missions parlementaires, on introduit des amendements qui paraissent minuscules mais satisfont un intérêt particulier local. On a donc une discussion très allongée qui est aussi pervertie. Je crois qu'il faut redéfinir le rôle du Parlement et bien considérer que quelque chose a changé dans les conditions d'élaboration de la loi. Même le président de l'Assemblée nationale s'est récemment prononcé sur cette nécessité, sur tous les effets pervers du mode de production de la loi aujourd'hui⁶ : un processus lent, qui

6. Claude Bartolone, « Il faut repenser la fabrique de la loi dans notre pays », *Le Monde*, 27 juillet 2015.

aboutit à des textes monstrueux et difformes, alors que le but de la loi est de donner des principes généraux et non pas d'être une addition de cas particuliers.

Vous ne pensez donc pas que la réponse au malaise démocratique actuel pourrait venir, comme pour les partisans d'une VI^e République, d'une revalorisation du Parlement...

Exactement, parce que les plaidoyers pour une VI^e République se résument à combattre les dangers du présidentielisme par le retour au parlementarisme. Je ne nie pas que le présidentielisme présente des dangers, au contraire. Mais je cherche les réponses à ces dangers par l'introduction de procédures démocratiques de conduite de l'exécutif, ce qui est très différent. Les champions de la VI^e République sont des parlementaires et se situent donc dans une sorte de compétition entre les tenants de l'exécutif et les tenants du législatif. En d'autres termes, c'est un partage du pouvoir entre politiciens. Mais comment donner forme à l'aspiration des citoyens à cette démocratie d'exercice qu'on voit émerger ?

Pour une démocratie d'exercice

Dans vos précédents livres, vous mettiez en valeur le fait que, particulièrement en France, on observe une défiance du citoyen par rapport à la classe politique. Et vous attribuez, pour une part, cette défiance au sentiment que l'action politique elle-même est impuissante. Comment articulez-vous ce diagnostic présent dans la Contre-démocratie, avec l'idée, défendue dans le Bon Gouvernement, que les démocraties sont entrées dans une phase globale de présidentia-lisation, de montée en puissance de l'exécutif ?

La montée en puissance de l'exécutif n'est pas contradictoire avec l'idée que cet exécutif est en même temps vu comme de plus en plus impuissant. Cette forme d'impuissance procède essentiellement du fait que le lien positif de confiance n'existe pas entre gouvernés et gouvernants. La définition de la confiance, qu'on trouve chez le sociologue allemand Georg Simmel, c'est la possibilité de faire une hypothèse sur un comportement futur. On voit bien aujourd'hui qu'elle fait défaut. Je montre dans mon livre que la confiance dépend de qualités rapportées au bon gouvernant : l'intégrité, l'honnêteté, le *parler-vrai*. Le langage politicien est un

destructeur de confiance. Et quand on détruit la confiance, on détruit la puissance d'agir. Les exécutifs modernes cherchent toujours à compenser leur impuissance à organiser la société. Mais ils cherchent à faire preuve de leur capacité d'action, au risque même de céder à la tentation de l'état d'exception. On survalorise ainsi l'action militaire ou la sécurité, des domaines où l'on peut donner une impression d'efficacité ou au moins de capacité de décision. Au moins en ces matières, les décisions peuvent produire des effets immédiats alors que, dans le domaine économique et social, beaucoup de décisions ne produisent leurs effets que très lentement, dans le meilleur des cas. Mais c'est une réponse insuffisante car l'impuissance présente aussi une autre dimension : elle vient du fait que les politiques ne jouent plus leur rôle réflexif vis-à-vis de la société. Ils voient la société comme une addition d'intérêts particuliers mais ils n'aident pas la société à se réfléchir comme un tout capable d'agir par lui-même. Une politique ne produit souvent des effets que quand la société sur laquelle s'appliquent ces décisions les intériorise. Or ce n'est possible que si les décisions ont d'abord été précédées de délibérations, ou de ce travail de réflexivité démocratique. Nous sommes bien dans une situation où la montée en puissance de l'exécutif voisine avec des formes d'impuissance, ce qui produit la tentation de retrouver des formes de puissances perverses. C'est le propre des mouvements populistes, qui ont tous pour objet d'essayer de redonner de la puissance politique en supposant que le politique peut renouer avec une forme de décision sans lien avec la réflexivité démocratique, puisque le peuple est vu en lui-même comme ayant une consistance homogène. Le seul objet de l'action est alors ce rapport de l'homogénéité à des formes d'agressions extérieures ou de vices intérieurs. Voilà pourquoi le populisme est si fort.

Quand on évoque ce sentiment d'impuissance, largement ressenti, de nombreuses propositions valorisent l'idée de démocratie « participative ». Ce n'est cependant pas exactement la perspective que vous adoptez. Vous parlez plutôt de démocratie d'appropriation et de démocratie d'exercice. Où situez-vous la nuance ? Pourquoi ne pas reprendre ce terme de « participation » ?

Parce que le terme de démocratie « participative » a d'abord été forgé pour remédier aux problèmes de « mal-représentation ». L'idée de la démocratie participative, telle qu'elle s'est construite dans les années 1960 au sein des mouvements sociaux européens et

américains, a eu pour but de substituer à une représentation qui produisait mécaniquement de la distance une forme d'expression plus directe. La participation s'inscrivait dans des formes d'expression plus directes revendiquées contre la démocratie représentative. Durant cette période, le terme a été discrédité en France puisqu'il était très lié au vocabulaire gaulliste (qui en parlait à propos des entreprises et y voyait une réponse à la lutte des classes). Aujourd'hui on parle de « démocratie participative » pour exprimer des choses complètement différentes. Un certain nombre de villes dans le monde mettent en place ce qu'elles appellent des « budgets participatifs » qui permettent aux habitants d'une ville ou d'un quartier de décider par eux-mêmes de l'affectation d'une partie du budget municipal. Le mot « participation » renvoie alors à une procédure de consultation, d'expression des habitants. Dans une définition plus limitée, voire instrumentalisée, le terme peut aussi avoir pour but de mettre en place une forme d'information descendante des autorités vers les citoyens. C'est un peu ce qui se passe en France dans les villes de plus de 200 000 habitants avec les « conseils de quartiers », dans lesquels on retrouve toujours le même profil de participants, souvent de jeunes retraités diplômés. Pour l'essentiel, ces lieux nouveaux sont utilisés par les municipalités pour faire descendre les informations qu'elles jugent utile de partager. On ne parvient pas à élargir l'implication politique au-delà d'un petit groupe qui accapare la représentation. Le terme de démocratie participative a eu son utilité par le passé, mais son sens originel n'a plus de consistance. Elle est utilisée aujourd'hui de telle sorte qu'elle reprend finalement les travers de la démocratie représentative. C'est pourquoi actuellement, on parle davantage d'aller vers des « jurys citoyens » pour délibérer sur des sujets de proximité. C'est à partir de la délibération qu'on peut organiser un échange entre pouvoir et société. C'est dans ce sens-là qu'il me semble nécessaire d'élargir la conceptualisation du rapport gouvernés/gouvernants, en trouvant d'autres mots. C'est pourquoi je privilégie l'idée d'exercice ou d'appropriation de la démocratie.

Mais sous quelle forme ? Dans quel cadre institutionnel ce mouvement peut-il s'inscrire ? Tout cela suppose des institutions qui restent à imaginer.

Cela suppose effectivement des pratiques et des institutions nouvelles. La démocratie d'exercice, pour qu'elle puisse mettre en place un lien de confiance, a d'abord besoin de se fonder sur des

qualités reconnues aux gouvernants. Je pense ici à l'intégrité et au parler-vrai. Par intégrité, on entend le fait qu'une personne s'identifie à sa fonction, par opposition à ceux qui utilisent leur fonction pour promouvoir leurs intérêts personnels ou même, par exemple, pour en faire leur métier. Actuellement, il existe déjà des institutions comme la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui joue un rôle très important pour définir les normes de comportement. D'autre part, le parler-vrai me semble aussi une dimension fondamentale permettant la confiance. Mais comment promouvoir le parler-vrai ? On ne va pas créer une institution chargée de sa promotion, on serait chez Orwell... En revanche, les médias indépendants ont ici un rôle public. On le voit bien avec le développement, dans tous les titres de presse, des rubriques infos/intox. Il est fondamental qu'il y ait une mise à l'épreuve de la parole politique. Avant Pierre Mendès France ou Michel Rocard, c'est un thème déjà présent chez... Démosthène. On ignore souvent que Clemenceau a consacré un ouvrage à Démosthène en 1926. C'était un grand lecteur des *Philippiques*, on le sent à la lecture de ses discours.

Il nous manque donc des institutions et des pratiques civiques qui renforcent nos formes de délibération. Il me semble par exemple que notre troisième assemblée, le Conseil économique, social et environnemental, conçu comme une assemblée représentative à l'ancienne, au sens où elle renvoie à l'idée que la société est constituée de corps et de personnalités qualifiées, pourrait devenir une maison des jurys citoyens. C'est dans cette direction qu'il faudrait s'orienter. En outre, de même qu'il y a un Conseil constitutionnel, on pourrait imaginer un « Conseil du fonctionnement démocratique », qui serait l'instance qui veillerait sur l'intégrité, la transparence, la lisibilité de la vie politique. Finalement, il s'agirait d'une institution qui veillerait sur les droits démocratiques.

Comme je l'ai signalé dans l'essai que j'ai écrit pour le livre dirigé par Sarah Al-Matary et Florent Guénard, l'essentiel de mon travail est de proposer une reconceptualisation des questions⁷. Mais comme on me pose inévitablement la question de la pratique, j'essaie d'esquisser des pistes. Mais je ne veux pas faire de l'ingénierie constitutionnelle, ce n'est pas mon rôle. Je peux indiquer des directions possibles, mais pas faire un plan de reconstruction des

7. Sarah Al-Matary et Florent Guénard (sous la dir. de), *la Démocratie à l'œuvre. Autour de Pierre Rosanvallon*, Paris, Le Seuil, 2015.

institutions démocratiques. D'ailleurs, ce qui importe, c'est qu'il existe une discussion publique sur ces thèmes. Le but premier de ce livre, c'est de montrer la nécessité de décentrer l'analyse. Ce décentrement, ce n'est qu'un volet supplémentaire de l'idée que la démocratie n'est pas simplement l'élection, alors que toute la pensée classique de la démocratie est une pensée de l'élection et du perfectionnement de l'élection. On le voit encore aujourd'hui où de nombreux débats portent sur la parité, la proportionnelle, la limitation du cumul des mandats. Toutes ces choses sont d'ailleurs utiles mais se limitent à l'idée que le représentant doit être plus proche du représenté. Toute la pensée démocratique est une pensée du perfectionnement des rapports représenté/représentant de telle sorte que, comme on disait pendant la Révolution française, le « représenté vive dans le représentant ». Je montre ici que c'est toujours valable mais je veux aussi ouvrir cet autre champ, qui me paraît le plus important : celui de remédier au mal-gouvernement.

Pour une complication de la démocratie

Votre travail de reconceptualisation s'appuie sur une pensée radicale des aspects problématiques de la démocratie, notamment en ce qui concerne son « indétermination ». Ce terme a été utilisé par le philosophe Claude Lefort pour caractériser notre situation de « dissolution des repères de la certitude ». Dans quel sens utilisez-vous ce terme ?

Claude Lefort a donné une définition de l'indétermination qui est directement liée à son analyse des totalitarismes. Pour lui, l'indétermination, c'est le fait de refuser l'identification du pouvoir à une institution. Le pouvoir est un lieu vide, sinon il devient le point d'organisation de la domination. La démocratie suppose la reconnaissance de l'impossibilité d'avoir un pouvoir totalement occupé. Il développe ainsi toute une réflexion sur les dangers de l'incarnation. C'est le danger du totalitarisme : la pyramide d'équivalence qui fait que le comité central représente le parti, le parti représente la société, etc. D'où le mot célèbre de Trotski : « Nous avons fait mieux que Louis XIV, lui pouvait dire : l'État, c'est moi, nous nous pouvons dire : la société, c'est nous. » Pour moi, l'indétermination est plus fonctionnelle : la démocratie se définit comme un travail d'appropriation, et ce travail ne trouve jamais sa forme institution-

nelle définitive. La démocratie doit toujours lutter contre les formes d'entropies du pouvoir. C'était déjà l'un des concepts de *l'Âge de l'autogestion*. Mais l'indétermination, c'est plus largement le fait que la démocratie ne peut échapper au développement d'un certain nombre de contradictions. La démocratie, par exemple, repose actuellement sur la compétition électorale. Or, en période électorale, les candidats multiplient les promesses qu'ils ne pourront pas tenir une fois parvenus au pouvoir. Il existe ainsi toujours une tension entre le moment électoral et le moment gouvernemental. J'ai évoqué au début de cet entretien la contradiction entre la représentation-figuration et la représentation-délégation. On peut ainsi répertorier un ensemble de contradictions qui ne peuvent pas trouver leurs résolutions formelles. C'est pourquoi la démocratie ne peut se définir que comme une expérience qui gagne à se compliquer. La notion d'indétermination est liée à cette invitation à considérer la démocratie comme une expérience continue et non pas comme la recherche de la bonne institution. Cela ne veut pas dire que ma définition de l'indétermination soit contradictoire avec celle de Claude Lefort, mais elle se place sur un autre plan. Il l'a pensée en fonction de la conjuration du retour de la menace totalitaire, je la pense du point de vue du développement de la pratique démocratique.

Propos recueillis par Marc-Olivier Padis
et Émilien Pellon