

LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE ET GOUVERNANCE

Le simple fait d'être issu des urnes ne garantit plus au pouvoir politique d'être considéré par le citoyen comme légitime, constate Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *La Légitimité démocratique*¹. Il mène ici en historien une réflexion sur l'évolution de la démocratie, jusque dans ses formes les plus contemporaines. Pour lui, la façon dont est prise la décision politique est devenue aussi importante, sinon plus, que l'autorité qui la prend.

PIERRE ROSANVALLON



Pierre Rosanvallon est professeur au Collège de France, où il occupe la chaire d'histoire moderne et contemporaine du politique, et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il a fondé en 2002 la République des Idées, un atelier international qui souhaite participer à la refondation intellectuelle en France et en Europe.

La crise économique et financière, qui a frappé tous les pays du monde, montre clairement les limites de la combinaison de deux phénomènes : une dispersion extrême de la responsabilité et une grande opacité. Depuis lors se manifeste le besoin d'un retour à une économie du face-à-face, alors que la tentation du capitalisme depuis le XVIII^e siècle a été au contraire le refus de l'arbitrage et des passions au profit des règles anonymes du marché. La crise révèle le besoin de davantage de responsabilité politique, c'est-à-dire de l'exercice d'un pouvoir dont la contrepartie réside dans l'acceptation par celui qui le détient d'une certaine vulnérabilité. Enfin, cet événement a mis en évidence la nécessité d'impliquer dans la décision économique les acteurs véritablement concernés. Finalement, la crise appelle un retour du politique dans ce qu'il a de fondamental : l'art de l'institution lucide de la société. Elle atteste une aspiration bien plus profonde, qui est celle d'une nouvelle pratique de la démocratie.

¹ Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008. Voir son résumé à la fin de cet article

LA DÉMOCRATIE AUJOURD'HUI : UNE PROCÉDURE DE CHOIX ET UN PROCESSUS DE RÉGULATION

Bien au-delà de la crise elle-même, l'attente de démocratie est devenue omniprésente et exigeante dans nos sociétés. Ce besoin n'est pas satisfait par les procédures électorales ou par les référendums. La démocratie ne peut pas être réduite, comme c'est trop souvent le cas, à une modalité de prise de décision ou à une procédure de sélection des dirigeants. Elle est cela, mais elle est beaucoup plus : aujourd'hui, on attend qu'elle qualifie aussi un certain type de comportement des gouvernants. Une «conduite démocratique» de leur part se caractérise par le fait que les décisions soient argumentées et rendues publiques, que les responsabilités soient clairement établies, que l'information soit donnée, que l'implication des personnes concernées soit assurée. C'est une exigence de transparence des principes et des procédures, une obligation de rendre des comptes, la capacité des institutions d'être socialement plus appropriables, c'est-à-dire comprises par tous. La démocratie est toujours un mode de décision ou d'élection, mais également un ensemble de conditions d'appropriation de la vie publique qui passe par l'association des personnes à la prise de décision en même temps que par une méthode organisée de discussion permettant la connaissance par chacun des enjeux politiques. L'idée de gouvernance correspond en partie à cela.

14

Ces deux dimensions de la démocratie – procédure de décision et mode de conduite du débat – s'exercent de façon plus ou moins prioritaire selon les différents domaines. Dans celui de la justice économique ou de l'attribution de l'impôt par exemple, où les enjeux sont clairs et les dimensions conflictuelles affirmées, la démocratie est d'abord une façon de trancher, grâce à l'exercice d'un pouvoir de majorité qui part du principe que le point de vue d'une partie de la société peut légitimement l'emporter sur le point de vue d'une autre. C'est une manière de résoudre les conflits en présupposant qu'il n'y a pas toujours unité d'opinion.

Mais dans des domaines caractérisés par l'incertitude et l'indétermination, le plus important est de dégager des enjeux, d'identifier les questions à régler, donc d'organiser un débat. C'est le cas, par exemple, de l'évolution des modèles de développement, une question caractérisée par une grande complexité, par un nombre important d'acteurs à intégrer, par l'existence de différents niveaux de décision et par l'imbrication de ces décisions entre elles. Là, le choix n'est pas binaire, la priorité est d'organiser une discussion qui associe de multiples partenaires.

On voit là ce qui fait la distinction entre un choix et une régulation. À mon sens, deux critères principaux doivent être pris en compte pour les différencier : le degré d'indétermination de la question traitée et la complexité du système des acteurs. De nombreux sujets relèvent désormais dans nos sociétés de cette gouvernance qui doit être organisée, et non pas seulement d'une procédure permettant d'opérer un choix de façon tranchante.

Les valeurs démocratiques sont à la fois sociales, procédurales et institutionnelles. Socialement, la démocratie n'est pas uniquement un régime construit autour de valeurs comme le pluralisme, la reconnaissance positive du conflit ou les formes de l'arbitrage. Elle est inséparable d'une forme de société liée notamment à l'émancipation des individus ou à l'égalité, ainsi qu'à des valeurs comme l'ouverture, l'interaction, le dialogue, la proximité... On voit que les États-Unis sont, de ce point de vue, un régime démocratique avancé et une société démocratique en péril.

LE REFLET D'UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION

Ces nouvelles exigences envers la démocratie tiennent à des évolutions profondes de nos sociétés, et notamment à une évolution sociologique majeure : l'effacement des anciennes catégories sociales au profit non pas de sociétés composées d'individus comme on le dit parfois, mais d'un nouveau mode de production du social. Nous étions autrefois dans un mode identitaire agrégatif : l'identité de condition définissait les groupes sociaux. Aujourd'hui, la société se recompose différemment. Premièrement, les événements jouent un grand rôle dans la constitution des identités : les individus se sentent appartenir à une communauté parce qu'ils ont vécu une catégorie d'épreuves ou d'expériences qui les rassemblent, comme les licenciements ou des catastrophes naturelles... Ces « communautés d'épreuve » produisent des mouvements d'émotion collective qui génèrent des sentiments d'appartenance, des identités très fortes, pas toujours durables, mais qui peuvent donner lieu à des actions collectives. Deuxièmement, ce qu'on peut appeler des « communautés de trajectoire » naissent du sentiment partagé de vivre une même histoire. Par exemple, la peur du déclassement ou, à l'inverse, le sentiment d'ascension sociale peuvent donner naissance à des effets d'agrégation. La question de l'immigration montre que les individus peuvent se positionner non pas par rapport à ce qu'ils vivent, mais par rapport à ce qu'ils imaginent pouvoir vivre.

De ce fait, les systèmes de représentation de la société ne peuvent plus être les mêmes. Pour prétendre représenter telle ou telle partie de la

société, il faut raconter une histoire, construire un récit dans lequel les gens se reconnaissent. Les formes de la représentation aujourd'hui sont plus narratives qu'existentielles. Si on parle de la condition ouvrière, le discours tourne à vide ; si on parle de la peur de l'exclusion, de l'angoisse des licenciements collectifs, de la crainte de voir ses enfants végéter, cela parle aux gens. Ce qui a changé, c'est la façon de faire société et donc la façon d'être représenté. Cette évolution est à l'origine d'une révolution du langage politique.

Autre évolution majeure : l'approfondissement extraordinaire du niveau d'éducation et d'information des citoyens. L'expression populaire n'a rien à voir avec ce qu'elle était il y a cinquante ans. Dès lors, l'exigence démocratique est de plus en plus développée. Aucune structure ne peut plus fonctionner aujourd'hui sur le principe ancien de l'autorité, c'est-à-dire se dispenser de toute discussion. La démocratie aujourd'hui, c'est l'obligation de s'expliquer, de se justifier. Aucun pouvoir ne peut plus s'exercer sur la base d'une sacralisation de l'autorité.

DE NOUVEAUX ESPACES D'INTERACTION

Ces évolutions appellent un renouvellement des espaces de dialogue des citoyens entre eux et avec les décideurs. Le grand espace de la démocratie a d'abord été le forum, la presse, la rue. Ce qui a constitué un lieu de bouillonnement intellectuel lors des périodes de changement social s'est cristallisé au cours du XIX^e siècle dans le Parlement, espace législatif et symbolique qui a progressivement concentré la délibération. Cette polarisation a eu des effets positifs, elle a permis un débat de grande qualité, comme dans l'Angleterre du XIX^e siècle où le Parlement a exercé sa fonction de grand forum public de discussion. Mais, souvent, on a assisté à une confiscation du débat démocratique. Aujourd'hui, l'ouverture de nouveaux espaces de débat est nécessaire, ce qui passe par la multiplication de divers types d'institutions permettant la représentation, la délibération et l'expression des citoyens. D'où les expérimentations actuelles dans le domaine de la concertation : jurys citoyens, débats publics, dialogues via Internet, etc.

On dit parfois que cet impératif du débat et de la justification risque d'entraver l'audace politique. En fait, l'espace public est tendu entre des forces de gestion et des forces d'innovation, qui sont à la fois adverses et complémentaires. Les premières sont plus faciles à trouver dans nos sociétés, mais les secondes sont indispensables. On le voit aujourd'hui avec la recherche de solutions de sortie de la crise, qui passent par l'invention de nouveaux modes de production et de nouvelles formes démocratiques, donc par un renouvellement des institutions.

Mais l'audace ne doit pas relever des seuls politiques : les intellectuels ou les artistes peuvent créer des foyers d'innovation.

UNITÉ, DIVERSITÉ, PERMANENCE DE L'ÉTAT-NATION

En France, nous avons développé une vision de l'unité, voire de l'unanimité démocratique, qui est absente dans bien des cultures démocratiques. D'autres pays d'Europe sont caractérisés par une vision pluraliste des institutions démocratiques, celles-ci étant vues comme des liens entre les formes de représentation de la société civile et les espaces politiques, sans absorption des premiers par les seconds. Au-delà de l'Europe, certaines sociétés considèrent la vie démocratique comme l'expression des multiples composantes de la société. C'est le cas en Inde, où la Cour suprême joue un rôle important de gardienne du pluralisme et non pas seulement de la majorité.

Cependant, en Europe, l'État-nation demeure un espace identitaire de référence. Il ne se définit pas seulement comme un espace de régulation, car il est vrai que la production de lois, de règles et de normes ne relève plus seulement de lui, mais aussi d'autorités supranationales ou au contraire infranationales. Pour beaucoup de questions relatives à la guerre, à la paix, à l'environnement et à bien d'autres choses, l'État-nation est devenu trop petit ou trop grand. Cependant, il demeure un espace redistributif fondamental. Chaque État-nation européen socialise à l'intérieur de ses propres frontières environ 40 % à 50 % de son produit intérieur brut, c'est-à-dire qu'il redistribue quasiment la moitié des richesses produites, par l'intermédiaire des transferts sociaux et de la mise à disposition de services publics. L'espace européen en est loin, qui ne redistribue qu'environ 1% du produit intérieur brut européen. Même si, dans l'absolu, le budget européen peut représenter des sommes importantes à l'échelle des pays ou des régions bénéficiaires, les transferts dont il est à l'origine restent fort modestes en termes relatifs.

Les Européens peuvent donc se reconnaître dans certains éléments culturels propres à l'Europe, mais leurs espaces de solidarité sont en premier lieu définis par leurs frontières nationales respectives. L'ouvrier allemand ne conçoit pas de partager son niveau de vie avec le paysan roumain, alors que cela est concevable avec le paysan bavarois. Cela s'est manifesté lors de la réunification entre l'Allemagne de l'Ouest et celle de l'Est, qui a eu un coût énorme. La tendance actuelle en Europe est moins dans le renforcement du sentiment d'appartenance européenne que dans les velléités de séparation, comme entre Flandre et Wallonie ou, entre les provinces du nord de l'Italie et celles du Sud... Il y a là une forme de régression.

Il est souhaitable de réaffirmer le rôle des États-nations parce qu'il y a crise de l'État providence. L'acceptation de l'impôt est plus faible aujourd'hui qu'il y a trente ou quarante ans. La sortie de crise du XIX^e siècle et des années 1930 s'était faite par le renforcement des prélèvements obligatoires et des mécanismes de solidarité, ce qui n'est pas le cas pour le moment. Il faut donc consolider la légitimité des systèmes redistributifs à l'intérieur des États-nations, et peut-être passer à la vitesse supérieure en organisant cela à l'intérieur d'autres espaces. L'Europe à ce titre est intéressante car elle est moins le prototype d'un nouveau fédéralisme que le prototype d'un nouveau type de Société des Nations, qui pourrait inventer des formes de régulation politique et de redistribution que l'on ne parvient pas encore à créer au niveau mondial.

TEXTE RÉDIGÉ À PARTIR D'UN ENTRETIEN ACCORDÉ PAR **PIERRE ROSANVALLON** À **SÉVERINE BELLINA** ET **PIERRE-YVES GUIHÉNEUF**.

La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité

18



PIERRE ROSANVALLON,
SEUIL, 2008.

La légitimité démocratique est aujourd'hui en crise. Élections des représentants et pouvoir de la majorité ne suffisent plus à asseoir les décisions. Pour Pierre Rosanvallon, de nouvelles sources de légitimité s'imposent progressivement, qui construisent une nouvelle « grammaire des institutions démocratiques » et des discours politiques.

La « légitimité d'impartialité » s'incarne dans la création d'autorités indépendantes de surveillance ou de régulation. La Commission nationale de l'informatique et des libertés, plusieurs Hautes Autorités ou des commissions de surveillance en donnent l'illustration. L'indépendance et l'« impartialité radicale » de ces institutions, jugée à l'épreuve de leur structuration et de leur

action, répond à une aspiration sociale de mise à distance des positions partisans et des intérêts particuliers.

La « légitimité de réflexivité », à l'œuvre dans les Cours constitutionnelles, favorise l'expression des minorités et les diverses acceptions du bien commun. Sources non pas de pouvoir mais de compensation du caractère potentiellement brutal de la loi de la majorité, elles préservent les droits de chacun et les principes fondamentaux.

La « légitimité de proximité », enfin, anime la création d'espaces de dialogues multiples et décentralisés entre gouvernants et gouvernés. Créatrice de confiance, de transparence, d'exigence d'argumentation, elle est – à l'instar des autres sources de légitimité – un espoir mais aussi un danger si elle laisse place à une certaine démagogie du local et de l'empathie qui se substituerait à la recherche du bien commun. **P.Y.G.**