

«La démocratie est structurellement inachevée» - (Entretien avec Pierre Rosanvallon) - Par Guénaëlle Le Solleu et Jean-Paul Arif, paru en juin 2017, dans L'Éléphant N°18.

Titulaire de la chaire **«Histoire moderne et contemporaine du politique»** au Collège de France, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, Pierre Rosanvallon, historien et sociologue, est un spécialiste de la démocratie. Celle-ci est un champ d'expérience, avec les grands espoirs qu'on place en elle et les difficultés et contradictions qui en découlent. À ce titre, il s'intéresse aux relations entre gouvernants et gouvernés, et à la difficulté pour ces derniers d'être effectivement représentés. Pierre Rosanvallon a publié de nombreux ouvrages sur ces sujets, dont **Histoire de la souveraineté du peuple en France (Gallimard, 2000)**, **La Société des égaux (Seuil, 2011)**, **Le Parlement des invisibles (Seuil, 2014)** et **Le Bon Gouvernement (Seuil, 2015)**.

.....

«L'histoire est un laboratoire du présent», dites-vous. Vous vous êtes intéressé à l'histoire de la démocratie et à ses mutations, et notamment aux démocraties française et américaine. Quels sont les fondements de cette démocratie contemporaine ?

La démocratie peut être comprise de deux façons : elle est à la fois un ensemble d'institutions, de procédures, mais aussi, dans un sens plus sociétal, une communauté d'individus reconnus comme égaux. Il existe une différence entre les sociétés anciennes, qui étaient des sociétés de corps (le tiers état, le clergé, la noblesse), et les sociétés modernes d'individus. Dans l'Ancien Régime, le groupe, c'est-à-dire une structure collective très hiérarchisée, dont l'organisation se fonde sur un référent extérieur tel que la tradition ou une religion, est valorisé. L'individu ne peut aspirer qu'à trouver sa place, parfois très subordonnée, dans cette hiérarchie. À l'inverse, dans une société des individus existe une demande de respect, de considération. Les places peuvent être discutées et mobiles. On peut donc considérer qu'une première histoire de la culture démocratique suit cette épopée sociologique ou anthropologique de la naissance de l'individu.

L'histoire de la démocratie d'un point de vue plus institutionnel et procédural s'inscrit dans le souci de mettre en forme une souveraineté collective ; elle est par ailleurs celle de la construction d'une société d'individus. Si cette dernière est fondée sur la valorisation de la singularité de chacun, sur le respect, l'écoute de la parole de l'autre, elle ne peut s'appuyer sur le référent extérieur des sociétés anciennes. La société doit s'organiser elle-même : ainsi naît la notion de souveraineté collective. La deuxième histoire de la démocratie est donc celle des conditions dans lesquelles cette souveraineté collective peut se mettre en forme.

Toutes les démocraties reposent-elles réellement sur ces deux piliers ?

Il existe des formes démocratiques, au sens sociétal, sans qu'elles soient associées à la souveraineté collective : par exemple, la France du début du XIX^e siècle est un État de droit qui reconnaît l'individu, mais sans suffrage universel, puisque le suffrage censitaire est la règle. Au contraire, certaines sociétés contemporaines disposent du droit de vote pour tous, mais les individus et l'État de droit n'y sont pas respectés : c'est ce que Vladimir Poutine appelle la démocratie souveraine. C'est ce qui existe aussi en Turquie.

L'histoire de l'individualisme ne démarre-t-elle pas plus tôt que celle de la souveraineté collective ?

Oui, elle démarre plus tôt et de façon complexe. De manière générale, là où il y a du droit, l'individu peut exister : le droit romain reconnaît des spécificités à l'individu et était très imaginaire pour traiter des questions de droit de la propriété et de la filiation. Cette histoire peut être aussi liée à des visions religieuses différentes : dans la vision juive, Yahvé établit un rapport avec son peuple mais aussi avec les individus. C'est également le cas chez les chrétiens, alors que d'autres religions valorisent la collectivité. Historiquement, la singularité est apparue dans la peinture et la sculpture, notamment avec la naissance du portrait, qui constitue une

rupture importante. De la même façon, dans l'histoire matérielle, l'invention du miroir fait naître un rapport à l'individualité qui prend conscience d'elle-même.

Comment cette pratique de la souveraineté qui s'organise sur le suffrage universel se met-elle en place?

Le terme «suffrage universel» a été employé pour la première fois dans les communautés chrétiennes primitives. Les évêques étaient nommés par les communautés au suffrage universel. Universel non parce que l'on comptait chaque voix dans le vote, mais parce que l'accord de la communauté, même informel, valait consensus. D'ailleurs, dans l'histoire, l'idée que l'accord d'une communauté et des individus se manifeste par le consensus est bien antérieure au fait qu'il se manifeste par un vote avec des majorités. Les premières techniques électorales modernes remontent à l'Antiquité, en Grèce et à Rome. En Occident, elles ont commencé à se développer dans les ordres monastiques où on élisait les abbés. Cette élection religieuse devait être unanime ; la majorité valait pour expression de l'unanimité. Cela a été le cas pendant longtemps.

Le système du vote est-il central dans une société de souveraineté collective?

L'histoire de la souveraineté est une histoire des techniques électorales. Mais la démocratie ne se résume pas à cela. La prise de conscience que la démocratie n'est pas seulement un ensemble d'institutions apparaît pour la première fois chez Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* ; le premier volume concerne l'organisation de la souveraineté, les institutions, le deuxième volume est consacré à la société américaine, une société d'individus égaux.

Il y a beaucoup d'autres façons d'exprimer son opinion que le vote. C'est la raison pour laquelle l'économiste Amartya Sen [prix Nobel d'économie en 1998, NDLR] a parlé de « la démocratie des autres ». Il existe d'autres formes d'expression collective, de protestation, comme la manifestation, les publications ou la pétition. Dans bien des pays, ce dernier droit a d'ailleurs été reconnu avant le droit de vote. En France, au XIXe siècle, sous la Restauration et la monarchie de Juillet, ce droit était même constitutionnel : l'Assemblée examinait et discutait à chaque séance les demandes de pétitions. Ce procédé a disparu avec le suffrage universel, car on a présupposé que le vote suffisait à exprimer les attentes de la société.

D'ailleurs, le suffrage universel n'est pas reconnu partout comme la panacée démocratique. Par exemple, le pouvoir chinois théorise actuellement le non-recours au suffrage universel, estimant qu'il s'agit d'une pratique archaïque. La Chine prétend avoir trouvé depuis longtemps un autre moyen pour exprimer l'intérêt général : le concours plutôt que l'élection. Les dirigeants chinois considèrent qu'il est supérieur car, si le vote permet de sélectionner des représentants devant œuvrer au nom de l'intérêt général, le concours peut, lui, sélectionner des compétences désintéressées. Pour le pouvoir chinois, l'intérêt général se fonde sur des éléments de capacités et pas simplement des opinions. À cet égard, la Chine critique la versatilité des élections en Europe.

Pourquoi le mot « démocratie » tel qu'il est prononcé aujourd'hui vous paraît-il vidé de sa substance?

Le mot est vidé de sa substance quand la démocratie est réduite à sa vision procédurale, à l'existence d'élections. On voit bien aujourd'hui qu'il y a une demande de démocratie post-électorale. Les systèmes démocratiques contemporains donnent le pouvoir aux représentants d'une majorité relative des électeurs alors que ceux-ci ne sont en réalité qu'une minorité de la société. Il faut alors rechercher d'autres formes de représentation que celle du « peuple arithmétique ». Une cour constitutionnelle, ou de manière générale des institutions publiques ou indépendantes ont une fonction essentielle. Elles ne représentent pas une population qui les mandate mais les principes fondateurs de la société. C'est aussi pour cela que se développent les autorités indépendantes (la CNIL, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de la concurrence, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, etc.) : elles sont non partisans, impartiales.

La démocratie, c'est donc le pouvoir de tous, par l'élection, et le pouvoir de personne, par l'impartialité d'une autorité indépendante ; elle peut être aussi le pouvoir de n'importe qui – les droits de quiconque devant être traités de la même façon.

Peut-on améliorer le système électoral?

C'est une question qui est posée dès les débuts de la démocratie : invention de la représentation proportionnelle, limitation de la durée des mandats et de leur nombre... Mais on voit bien aujourd'hui qu'on ne peut attendre de miracle d'un perfectionnement de l'élection et de la représentation. Il faut agir sur le développement de figures alternatives de la collectivité, des autres modes de représentation et de contrôle, comme c'est aujourd'hui le cas avec des organisations de la société civile (associations non gouvernementales...).

Le contrôle est-il indissociable de l'exercice de la démocratie?

C'est encore une autre histoire de la démocratie : l'existence d'une dualité entre une démocratie active de la souveraineté, de la décision, et une démocratie négative qui contrôle, celle des contre-pouvoirs. Dès la fin du XVIII^e siècle, certains théoriciens estimaient que la vraie division du pouvoir n'était pas entre pouvoir exécutif, judiciaire et parlementaire mais entre gouvernement et opposition, celle-ci étant définie comme la mise en œuvre d'un procès permanent fait au gouvernement. Aujourd'hui, l'un des grands enjeux est de faire vivre une démocratie post-électorale, parce que nous avons l'exemple de démocraties qui donnent un pouvoir absolu à partir d'une légitimation majoritaire – comme en Russie, en Pologne ou en Turquie.

Faut-il, en quelque sorte, relativiser le pouvoir exécutif légitimé par les urnes et rechercher ce que vous appelez une « démocratie d'exercice »?

La démocratie ne se définit pas simplement par la légitimation des gouvernants. On appelle aujourd'hui « démocratique » un régime dans lequel les gouvernants sont élus. Mais on peut définir la démocratie aussi comme la qualité démocratique de la gestion du pouvoir. Un pouvoir n'est pas seulement démocratique parce que ses dirigeants sont validés par l'élection mais parce qu'ils écoutent la société, la consultent, qu'ils rendent des comptes, se sentent responsables. Pour reprendre l'exemple de la Russie et de la Turquie, les régimes sont démocratiques (sous réserve de manipulations dans les élections) mais le comportement, lui, ne l'est pas puisqu'ils considèrent que toute opposition est illégale et représente des intérêts particuliers contre l'intérêt général. La démocratie peut ainsi être aussi définie comme la qualité d'un mode d'exercice du pouvoir.

Il y a bien une supériorité procédurale de l'élection : personne ne discutera que « 51 » soit supérieur à « 49 ». Mais ces 51 % ne doivent pas faire oublier qu'ils ne représentent pas toute la société, d'où l'importance d'avoir des institutions autres que le pouvoir exécutif et les institutions issues du vote majoritaire.

Quelles doivent être les qualités personnelles des bons gouvernants?

Tout d'abord, deux qualités morales que sont le parler vrai et le sens de la responsabilité. Quand l'historien grec Polybe évoque des qualités de la démocratie en Grèce, il cite l'isonomia (l'égalité de droit), l'isegoria (l'égalité de parole sur la place publique) et la parresia, qui est la parole qui engage, le parler vrai. Le grand théoricien de la parresia, c'est Démosthène : au moment du conflit opposant la Grèce à la Macédoine, il s'insurgeait contre ceux qui masquaient le problème. Si les dirigeants démocratiques n'exercent pas cette nécessité du parler vrai, c'est à la société de les y pousser. D'ailleurs, la presse publie de plus en plus de rubriques qui passent la parole politique au tamis de l'exigence du parler vrai.

La seconde qualité morale est le sens de la responsabilité. C'est reconnaître que, lorsque quelque chose a dysfonctionné, quelqu'un doit payer : la démocratie, c'est le régime de l'imputation, elle ne fonctionne pas si on a l'impression que le pouvoir ne paie pas. Il faut avoir conscience que l'on peut démissionner.

Le désarroi que l'on observe à l'égard des politiques est-il lié à un manque sur ces deux qualités?

Oui, le parler vrai et le sens de la responsabilité sont absents – à la différence de la Grande-Bretagne, par exemple, où il est normal qu'un ministre paye pour un dysfonctionnement administratif même s'il n'en est absolument pas responsable au sens immédiat. Outre-Manche, la régulation du pouvoir exécutif s'est faite dès le xive siècle – et cela existe toujours aux États-Unis – à travers la notion d'impeachment. C'était la mise en procès d'une personne, qui se traduisait souvent par la mise à mort, y compris des amis du roi. Pensant qu'il fallait un système plus souple, on a inventé la responsabilité politique, c'est-à-dire que des gouvernants, sentant qu'ils n'étaient plus en mesure de faire ce qu'ils voulaient, démissionnaient pour éviter l'impeachment. Outre-Manche, on a l'impression que quelqu'un paye ; en France, on a le sentiment que les élus jouissent d'une forme d'impunité.

Le désarroi ne vient-il pas aussi du sentiment que le peuple n'est pas vraiment représenté par les élus ? Est-ce parce que ceux-ci, et les partis, ont une image très floue de ce qu'est la société?

On a assisté à une considérable homogénéisation sociale des élus. Globalement, dans chaque parti, le profil est celui de jeunes ayant fait Sciences Po ou des études équivalentes, et ils deviennent assistants parlementaires, responsables de syndicats étudiants ou d'un mouvement étudiant : ils forment la classe politique actuelle et n'ont jamais connu comme horizon que la politique. Pour eux, la vraie vie ce sont les congrès, les rivalités d'appareil.

Aujourd'hui, les partis politiques ne sont plus des forces représentant la société auprès du pouvoir, ils sont des auxiliaires de ce pouvoir. Leur fonction est devenue d'expliquer à la société pourquoi il faut soutenir le pouvoir ou pourquoi il faut le démolir. Les partis politiques ne sont plus des représentants, ce sont soit des avocats soit des accusateurs. C'est aussi pour cela que le Parlement n'a plus une fonction de représentation mais de validation.

Comment revenir à une réelle représentation des citoyens?

Il faut multiplier les procédures de représentation voire en inventer de nouvelles. Parce que la question n'est pas simplement d'élire un délégué. Il faut rendre présents sur la place publique les problèmes que rencontre le peuple, ses demandes. Par exemple, le Conseil économique, social et environnemental représente avec succès la société civile organisée. Pourrait-on imaginer, sur des questions précises, des jurys citoyens ? Quand des journaux publient des chroniques sur les Français, c'est une façon de représenter le pays ; il y a aujourd'hui tout un pan du cinéma et de la littérature qui se donne cet objectif. Mais, dans les partis, les gens qui se trouvent dans une précarité extrême ne sont pas représentés. De ce fait, la demande sociale est là, mais personne n'en est plus le porte-parole.

Est-ce cette absence de représentation qui rend inutile le Parlement dans son rôle législatif?

La première définition du Parlement est donnée par Mirabeau : « Un bon parlement doit être la reproduction en échelle réduite de la société. » Dans une société de corps, il est facile de représenter les trois états ; mais une société d'individus est plus difficile à représenter. Car, structurellement, il existe une contradiction entre le principe politique et le principe sociologique de la démocratie. Le politique parle du « peuple » comme un tout alors que, sociologiquement, c'est un ensemble complexe qui ne se limite pas à la superposition de catégories évidentes. Seuls les populistes le croient.

Estimez-vous souhaitable de revenir à un système parlementaire?

En fait, il n'y a pas le choix. Un système parlementaire peut discuter mais il ne peut pas gouverner. Il le pouvait lorsque l'on était dans une société relativement lente. Les sociétés modernes sont contraintes à des

décisions rapides et donnent par conséquent la prééminence à l'exécutif. C'est inévitable. Le Parlement ne remplit plus assez ces fonctions mais s'inscrit dans un jeu vis-à-vis du pouvoir, dans une logique de marchandage. C'est d'ailleurs pour cela que les lois deviennent de plus en plus compliquées : le gouvernement fait des propositions et, pour avoir l'assentiment de sa majorité, doit consentir des cadeaux. La fonction délibérative n'existe plus. À l'origine, le Parlement était un club de gens indépendants qui discutaient ouvertement. Aujourd'hui, on assiste à une opposition entre deux blocs, l'un pour et l'autre contre.

La solution n'est pas de redonner le pouvoir au législatif, mais de faire revivre sur de nouveaux modes les anciennes fonctions parlementaires : la délibération, l'enquête, le contrôle, l'évaluation. Cela peut exister dans de nouvelles institutions, publiques ou de la société civile. Prenez le cas de la Haute Autorité sur la transparence de la vie publique : elle s'appuie sur des organisations de la société civile, comme par exemple Transparency International. La grande question des démocraties modernes est bien de repenser l'architecture des fonctionnalités démocratiques qui étaient historiquement parlementaires, de les compléter et de faire vivre une démocratie d'exercice à côté d'une démocratie de validation.

Fin.