

Fiche de lecture

Novembre 2015

Pierre Rosanvallon, Le bon gouvernement

Seuil 2015



Tête d'Hammurabi, Roi de Babylone

Pierre Rosanvallon a engagé depuis plusieurs ouvrages une réflexion sur la démocratie. Après « Le peuple introuvable », « La démocratie inachevée », « La légitimité démocratique », « Le sacre du citoyen » et « La société des égaux », il la poursuit dans cet ouvrage, qui couronne l'ensemble, avec un point de vue très actuel sur les qualités du « bon gouvernant ».

Le contenu de l'ouvrage

L'ouvrage est un ouvrage d'histoire, qui cherche un sens dans les formes prises par la démocratie depuis la révolution française jusqu'à l'élection en France du Président de la République au suffrage universel. La thèse centrale est que l'on est passé depuis la Révolution d'une démocratie d'autorisation et de représentation, où la question centrale était celle de « la bonne représentation », à un modèle présidentiel où se pose la question du bon ou mauvais « gouvernement », avec un point central : la relation gouvernants gouvernés.

Dans le premier chapitre, au début de l'histoire, à la Révolution, une Assemblée incarne la souveraineté du peuple : c'est le règne de la loi, règle générale et impersonnelle qui protège contre l'arbitraire et la variabilité des juges et doit dessiner un monde ordonné et juste. La référence est Bécarrria qui, dans son traité « Des délits et des peines » (1764), plaide pour une objectivation du droit. La place

du politique, bridé par la loi et dont on n'attend rien dans le domaine économique, est alors réduite. Le pouvoir exécutif est second : il tient sa légitimité de l'Assemblée et quand il le faut (le directoire) est collégial. Une fois la parenthèse napoléonienne refermée dans la réprobation des élites, se construit au XIXe siècle un régime parlementaire qui, malgré certaines éclipses (le Second empire, les crises des années 1870) va durablement reposer sur un exécutif faible (un Président du Conseil souvent falot) : les grandes décisions se prennent à la Chambre. La situation est nettement différente en Angleterre, terre de parlementarisme triomphant mais où le pouvoir exécutif jouit d'une autonomie plus grande, paradoxalement parce qu'il met continûment en cause sa responsabilité devant le Parlement.

La réhabilitation de l'exécutif se fera à partir du XXe siècle : elle est favorisée par l'extension du suffrage universel, par les impératifs de la guerre qui réhabilitent le commandement et l'autorité, enfin par l'extension du champ des politiques publiques à l'économie, domaine qui échappe à la loi : la politique devient un objectif à atteindre (plein emploi, équilibre de la balance des paiements...). Gouverner, c'est désormais avoir un projet, montrer sa volonté, agir. La loi devient moins générale, plus spécifique, moins rare aussi. C'est l'exécutif qui la prépare et l'utilise. C'est aussi à cette époque que se construit l'auxiliaire de l'exécutif, l'administration, gardienne et servante du bien commun, avec des valeurs de compétence et d'expertise qui complètent et contrebalancent le pouvoir.

Le second chapitre repart en arrière pour suivre de manière plus précise la montée de la présidentialisation, élection au suffrage universel du chef de l'exécutif. Les expériences pionnières et avortées de 1848 et de Weimar ont débouché sur le césarisme ou la dictature, essentiellement parce que la démocratie a été vue comme une « procédure d'autorisation » et non pas comme la régulation des rapports entre le pouvoir et la société, que l'auteur appelle « démocratie d'exercice ». La IVe république revient à la tradition passée, avec un Etat faible et divisé et un pouvoir législatif de plus en plus déprécié. De Gaulle impose alors un Président de la République élu, qui n'est pas responsable devant l'Assemblée et dispose d'un pouvoir propre étendu. Contre l'avis d'une grande partie de la classe politique, ce régime s'imposera, en partie parce que le peuple y a vu un progrès démocratique. En 1974, le politologue Maurice Duverger analysera cette « Monarchie républicaine », arguant qu'elle existe de manière masquée même dans les régimes parlementaires où le Premier ministre ou le Chancelier est choisi à la suite d'élections législatives. Il souligne que la personnalisation du leader est devenu un fait central de la vie politique, rupture intellectuelle flagrante avec le caractère impersonnel de la conception précédente de la démocratie.

Il est vrai que cette personnalisation répond à une demande sociale : le peuple voit dans le leader un responsable, il en attend une volonté, il en attend aussi une lisibilité de l'action publique. Les risques sont pourtant clairs : un chèque en blanc, une volonté mise en spectacle et l'absorption de la politique dans la communication. De plus, un Président élu est, bien davantage qu'une Assemblée, exposé au risque d'un manque de légitimité (il n'est presque jamais élu par une majorité de citoyens, parfois par un quart seulement) ; les qualités pour se faire élire (séduire promettre, témoigner d'empathie et de proximité) sont contraires à celles du bon gouvernant (choisir, suivre une ligne, éclairer) ; les candidats doivent être proches de la

population, les élus doivent être experts et habiles ; de plus l'élection fait courir le risque du césarisme, où toute contestation est balayée puisque seul le Président se sent légitime, alors que, pourtant, l'élection ne vaut pas validation de tous ses actes.

Ces risques expliquent les efforts pour encadrer la présidentialisation : des règles limitent les candidatures ; parfois il existe des dispositifs d'impeachment ou de destitution (ainsi dans la Constitution française) ; les AAI (autorités administratives indépendantes) incarnent le retour à l'impersonnalité et à l'objectivation face au risque d'arbitraire, au sein même de la démocratie ; des propositions ont été avancées pour revenir à un régime parlementaire (les tenants en France de la VI^e république) en cantonnant le Président élu à des fonctions d'arbitrage.

Le troisième chapitre aborde la question de la démocratie d'appropriation. S'il existe des ouvrages portant sur des conseils pratiques pour gouverner (souvent séparer morale et politique, pratiquer l'art de la manipulation, apprendre à ruser), il n'existe pas de théorie démocratique de l'action gouvernementale. Or, le peuple peut aspirer à légiférer (ou à participer à l'élaboration de la loi) mais il ne peut gouverner, parce que cela implique un centre de décision, une autorité, des choix.

Est-il possible de reconnaître l'asymétrie gouvernants/gouvernés tout en empêchant la domination des uns sur les autres ? Tous les politistes ne le pensent pas, tel R. Aron qui épouse la thèse selon laquelle tous les régimes politiques reposent sur une oligarchie. Pierre Rosanvallon à l'inverse pense que la démocratie est un « gouvernement » et que qu'elle doit se définir par un mode d'exercice du pouvoir. Il évoque les qualités à exiger des gouvernants :

- d'abord donner à l'action publique de la lisibilité et savoir rendre le monde intelligible (règles et institutions mais aussi fonctionnement social), ce pour quoi ils auront besoin d'être aidés par des organisations citoyennes qui ne soient pas des partis ; nous faire accéder à cette lisibilité, c'est nous éloigner du statut de dominés qui se sentent à l'écart d'institutions et de problématiques qu'ils ne comprennent pas ; c'est nous éloigner du risque d'adopter une vision conspirationniste du monde ;
- Ensuite, les citoyens demandent aux gouvernants accepter d'être « responsables » : la responsabilité politique est en panne (les Parlements ne remettent que rarement en cause l'exécutif) et les gouvernants se défont des décisions au motif que celles-ci sont prises au terme de procédures complexes, avec des intervenants multiples. L'affaire du sang contaminé est une illustration de cette difficulté, qui fait que le citoyen doit aller en justice pour obtenir son droit, pendant que le dirigeant plaide qu'il n'a pas fait de faute personnelle (mais le fait a eu lieu, même s'il n'y a pas eu de part directe). Le public tire de ces affaires le sentiment de l'impunité des politiques. Le gouvernant doit aussi rendre compte des engagements pris et, surtout, vouloir changer la réalité : nous n'avons pas besoin, nous dit Rosanvallon, d'une « volonté projective », reposant sur l'énergie et la capacité d'entraînement d'un chef charismatique, ni non plus d'un langage désabusé, du type « on a tout essayé ». Nous avons besoin d'une volonté réflexive qui prenne acte de la complexité du corps social, des débats qui le traversent et qui sache transformer nos lignes de clivage en objets de débats publics. Les

gouvernants doivent aider la société à faire un travail sur elle-même, pour qu'elle puisse trouver des solutions aux conflits qui la déchirent ;

- Les gouvernants enfin doivent être réactifs, écouter la société : le populisme se nourrit du sentiment d'abandon. Compte tenu du déclin des partis et des syndicats, de la propension de tout un chacun à manifester et du règne des sondages, la démocratie s'est appauvrie : il importe de la réinventer, ce qui peut être fait par des moments représentatifs liés à l'examen d'une question particulière, par des débats publics... : tout est, en ce domaine, à construire.

Le dernier chapitre isole des qualités particulières, qui permettent une « démocratie de confiance » : « parler vrai » et être intègres. Aujourd'hui, l'estime sociale portée aux fonctions politiques est faible, les effets de monologue sont terribles, la question de la transparence et de l'honnêteté est au premier plan. C'est en restaurant ces qualités que le gouvernant retrouvera l'estime publique.

Commentaire

L'ouvrage modifie l'approche traditionnelle des ouvrages sur la démocratie : il ne se soucie pas de perfectionner le « régime démocratique », même s'il reconnaît qu'il reste des améliorations à lui apporter (réglementation des cumuls, parité, mode de suffrage...). Il considère que nous sommes à la fin d'un cycle, celui de la mise en place du suffrage universel qui a mobilisé les citoyens depuis deux siècles. Aujourd'hui, il nous faut passer d'une démocratie d'autorisation (l'on permet à un élu de gouverner en lui donnant son suffrage) à une démocratie d'exercice (le citoyen est présent aux côtés des élus) où le rapport gouvernants/gouvernés devient un enjeu majeur. L'ouvrage n'est pas une étude juridique où l'on ajoute ici une Commission, là un vote. Il s'interroge sur la qualité de la démocratie dans un contexte où le modèle présidentiel l'a emporté et la rend plus difficile, sur le « bon gouvernement ».

L'auteur nous dit que, même si nous vivons dans un régime démocratique, nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement, parce que les citoyens ne sont pas écoutés, parce que les responsables n'assument pas leurs responsabilités, parce qu'ils vivent en vase clos et ne savent pas nous parler, voire croient que leur métier est de nous manipuler. A cette pratique, l'auteur oppose la nécessité de faire un travail sur la démocratie, qui nous permette de sortir de l'emballlement des promesses comme du retrait désenchanté qui les suit. L'idée est juste, presque banale cependant.

S'il ne fallait retenir qu'une idée, ce ne serait pas le regret d'une démocratie confisquée ou absente, plutôt l'exigence que le gouvernant, par sa réflexion, son écoute, sa culture de la démocratie, « sache transformer nos clivages en débats ». Nous avons besoin que les gouvernants nous gouvernent démocratiquement et nous écoutent, mais nous avons surtout besoin qu'ils sachent traiter nos conflits et crée les conditions d'une discussion sereine, nous avons besoin qu'ils sachent organiser et porter le débat démocratique qui nous fait défaut. Nous avons besoin qu'ils nous aident, en comprenant la complexité de notre société, à pratiquer la démocratie et non pas le rejet, la méfiance, l'outrance, l'insulte.

Le grand mérite de l'ouvrage est alors est de mettre des mots sur ce dont nous souffrons dans une société déchirée et de formaliser sans niaiserie, avec simplicité et sincérité, l'idéal auquel nous aspirons.