

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Pierre Rosanvallon
(séance du lundi 3 mai 2010)

Emmanuel Le Roy Ladurie : Louis XIV n'a probablement jamais dit « L'État, c'est moi », même s'il l'a pratiqué en fait. Sur son lit de mort, il a dit : « Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours ». Et Richelieu, également sur son lit de mort, à qui l'on demandait s'il avait pardonné à ses ennemis, répondit : « Je n'en ai pas eu d'autres que ceux de l'État ».

Cela montre que la distinction, au moins théorique, était parfaitement établie entre l'État et celui qui détenait le pouvoir.

Je crois savoir qu'il existe aujourd'hui aux États-Unis une école anti-démocratique qui souligne que la démocratie a été inventée par les Grecs et que c'est un pouvoir fondé sur l'esclavage et sur la guerre. Qu'en pouvez-vous dire ?

Quoiqu'il en soit, il apparaît bien que la démocratie est aujourd'hui paralysée devant des problèmes posés pour les cinquante ans à venir, en particulier ceux du climat.

*
* *

Thierry de Montbrial : Pourrait-on faire une théorie générale des institutions nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie telle que vous l'avez définie ? Y aurait-il nécessité de créer des institutions nouvelles ? Je me souviens que le phénomène des autorités administratives indépendantes a été étudié au sein de notre Académie par un groupe de travail dirigé par notre regretté confrère Roland Drago et que ce groupe de travail s'élevait contre la prolifération de ces AAI. Quel est votre opinion sur ce sujet ?

La question de l'indépendance des banques centrales ne constitue-t-elle pas une très bonne illustration de ce que vous nous avez exposé. On peut constater qu'en France se manifestent avec persistance certaines forces politiques qui veulent remettre en question cette indépendance.

Les pratiques de la V^e République, par rapport à vos propres critères, ne sont-elles pas parfois assez peu démocratiques ?

Il est deux critères démocratiques que vous n'avez pas mentionnés. Il s'agit d'une part de la transparence et d'autre part de ce que les Anglo-saxons appellent *accountability*, c'est-à-dire le fait de devoir rendre des comptes. Ces deux critères ne sont-ils pas essentiels dans la démocratie telle que vous l'envisagez ?

S'agissant de la construction progressive de l'Union européenne et de ses institutions, on parle souvent d'un déficit démocratique. Y a-t-il véritablement déficit démocratique ou y a-t-il recherche, par approximations successives d'institutions nouvelles adaptées à ce nouveau type d'unité politique ?

*
* *

François d'Orcival : Vous avez cité la politique étrangère comme l'exemple de ce que la plupart des institutions démocratiques sont inaptes à conduire. Or j'observe que, quelle que soit la puissance ou l'impuissance des régimes, il existe une très grande continuité dans la politique étrangère des peuples – ne serait-ce que parce que celle-ci est tout simplement inscrite dans leur géographie. La force ou la faiblesse d'une démocratie serait-elle donc indépendante du caractère permanent des politiques étrangères ?

En second lieu, dans l'opposition long-terme/court-terme que vous avez soulignée, vous vous êtes attardé sur le rôle de permanence exercé par ce que vous appelez « l'État service public », autrement dit, l'Administration. Si l'on prend, pour exemple de la démonstration, le régime le plus impuissant que nous ayons connu depuis soixante-dix ans, à savoir la IV^e République, on doit noter que ce régime, tout impuissant qu'il ait été, n'a pas empêché la France de vivre quelques unes de ses plus belles années des Trente Glorieuses...

*
* *

Bertrand Collomb : Vous avez dit qu'une bonne démocratie était une démocratie compliquée. Peut-être est-ce cela qui justifie le succès de la démocratie américaine. Mais vous n'avez pas évoqué le rôle des juges. La Cour Suprême américaine est une institution intéressante car elle juge au nom d'une temporalité permanente puisqu'elle juge au nom d'une constitution ancienne, mais également avec une temporalité spécifique due à la nomination des juges qui fait que la majorité de la Cour Suprême est définie avec un retard moyen de cinq à dix ans par rapport à la majorité politique du moment. Comment appréciez-vous cela ?

Vous avez évoqué le fait que la démocratie représentative avait pu être considérée comme un simple substitut technique de la démocratie directe, à un moment où on ne pouvait pas recueillir l'opinion instantanée de l'ensemble des citoyens. Nous sommes aujourd'hui dans une situation où l'on pourrait recueillir instantanément l'opinion des citoyens. Le spectre à la Orwell d'une démocratie internet ne relève pas d'une utopie absolue. Si vous deviez faire une prévision à 50 ans, diriez-vous que c'est une menace qui pourrait se matérialiser ?

*
* *

Jean-Claude Casanova : Comment compliquer la notion de majorité ? On peut le faire en introduisant des doses importantes de majorité qualifiée, comme le montre le fonctionnement du Sénat aux États-Unis.

Mais il est un autre problème, auquel j'accorde personnellement une grande importance. C'est celui de la majorité électorale. On appelle en effet scrutin majoritaire le scrutin qui donne le pouvoir à la minorité. Les systèmes électoraux sont variables en ce qui concerne l'expression de la majorité. Quand on regarde l'évolution historique de ces systèmes, on constate qu'ils vont vers la complexité. Cela ne va-t-il pas dans votre sens ?

Ma deuxième question porte sur l'hétérogénéité du champ politique. Vous y avez fait illusion en citant Tocqueville sur la politique étrangère. Mais y a-t-il véritablement homogénéité du champ de la décision politique ou de la politique. Incontestablement, dans les sociétés modernes et démocratiques, on voit très bien tous les domaines qui relèvent de la réflexion sur le long-terme : retraite, éducation, législation, etc. Mais il reste la politique étrangère et la sécurité. Particulièrement en

ce qui concerne la sécurité, je me demande si la réflexion démocratique suffit. Il y a en effet quelque chose d'extraordinairement complexe dans la décision de faire intervenir la force dans les relations internationales. Le primat du technicien militaire et le primat de l'autorité politique sur le militaire, et, à l'intérieur de l'autorité politique, le primat de celui qui prend la responsabilité de décider et d'engager ou non un conflit, tout cela pose un problème de réflexion spécifique qui ne peut pas être mis sur le même plan que celui de la démocratie et du long-terme.

Sur ce dernier sujet, j'ajouterai une remarque concernant une réflexion qui a souvent été faite à propos de l'inconstitutionnalité des déficits. Il y a quelque chose de philosophiquement juste dans le désir de constitutionnaliser l'impossibilité du déficit ; c'est l'idée qu'une assemblée élue ou un gouvernement ne peut pas engager le long-terme. Certains théoriciens répondaient à cela en invoquant le vote familial, c'est-à-dire la possibilité pour celui qui a des enfants de voter en leur nom.

L'idée selon laquelle la démocratie reste, à cause de l'élection et de la présence humaine, un pouvoir de l'instant m'amène à me demander comment l'on peut donner des garanties supplémentaires concernant les engagements à très long terme.

*
* *

Jacques de Larosière : Dans le domaine financier, depuis une quinzaine d'années, on voit que tous les facteurs qui ont provoqué la crise ont été peu ou prou le résultat de non-décisions démocratiques. On a eu affaire à une accumulation de court-termisme : aveuglement par rapport aux déficits internationaux de balance des paiements, aveuglement par rapport aux systèmes comptables, incitations mises par les régulateurs dans la manière de contrôler le système financier et qui ont permis l'exacerbation de la prise de risque et des profits à court terme.

Il y a une myopie croissante dans nos démocraties. Or, les problèmes qui sont en jeu du fait de la globalisation, du fait des changements démographiques et du fait de la situation environnementale, sont plus exigeants pour les démocraties. La myopie traditionnelle se traduit aujourd'hui par une inaction qui est devenue, en fait, synonyme de décisions dont les conséquences à moyen long terme sont redoutables..

Comment éviter ce court-termisme alors que les problèmes de long-terme nous assaillent de toutes parts ? Je crois que le bipartisme que pratiquent certains pays anglo-saxons leur permet de voir plus loin que l'horizon de quatre ou cinq ans. Ce n'est pas la solution adoptée en France. J'ai la faiblesse de croire que les Français seraient d'accord sur une réforme profonde des retraites, mais la manière dont nous fonctionnons ne nous permet pas d'y parvenir. Comment voyez-vous l'évolution concrète de ces mécanismes, de ces « tiers organisateurs » qui permettraient de sortir des actuelles difficultés ?

*
* *

Georges-Henri Soutou : Je commencerai par un propos très sérieux dans la bouche du sénateur américain qui l'a tenu il y a quelques années : « Le peuple américain a le droit constitutionnel de se tromper ». Cela reste à mes yeux la meilleure définition de la démocratie. L'explication est que ce régime dans lequel le peuple peut se tromper conserve malgré tout sa légitimité. C'est la règle du jeu : une majorité a décidé, peut-être bêtement ; la minorité jusqu'à ce qu'elle puisse devenir majorité sur un autre programme, se plie aux décisions de la majorité.

La conciliation entre des institutions nécessitant une décision majoritaire, pour le court-terme, et des institutions reposant davantage sur le consensus, pour le long-terme, me paraît intellectuellement séduisante ; elle me paraît également correspondre à certaines tendances actuelles rappelées par certains de mes confrères ; néanmoins, elle me pose un problème car je suis opposé à l'idée même d'un consensus sur le long-terme. Il me paraît que c'est justement sur le long-terme qu'il est le plus difficile d'établir un consensus véritable ; d'autre part, vous venez par cette évocation du consensus sur le long-terme de me donner une nouvelle définition du totalitarisme. Mes études sur l'URSS et sur l'Allemagne national-socialiste m'ont amené à la conclusion que l'idée que dans mille ans on aura réalisé telle ou telle société parfaite ne relève pas d'un bon fonctionnement démocratique. Pour me faire comprendre de mes étudiants, je leur rappelle que Colbert a fait planter la forêt domaniale de Loches afin que la marine royale pût avoir – en 1950 ! – les mats dont auraient alors besoin les vaisseaux à trois ponts...

À mon sens, le vrai antidote à la myopie démocratique n'est pas la recherche d'un consensus, mais la possibilité de mener des débats éclairés et de multiplier les points de vue, possibilité que les médias actuels ne me paraissent fournir que de moins en moins.

*
* *

Christian Poncelet : Victor Hugo a écrit qu'un parlement avec une seule chambre, c'est « l'océan gouverné par la tempête ». Que pensez-vous du bicamérisme qui permet précisément qu'il y ait plusieurs avis qui s'expriment sur un même sujet et puisse conduire à ce que la loi soit « bien faite » comme le disait Jules Ferry ?

*
* *

Jean-Claude Trichet : Ma première question porte sur la qualité et sur la diversité de l'information dans nos démocraties. N'y a-t-il pas là un élément majeur susceptible de faire basculer la démocratie dans l'immédiateté et le court-termisme ou, au contraire, de l'orienter vers des considérations de long-terme ?

Toutes nos démocraties sont aujourd'hui plongées dans un univers où l'économie mondiale, les finances mondiales sont une entité de plus en plus pertinente. N'a-t-on pas vu récemment que la proximité des économies permettait qu'une crise se propage en l'espace de quelques demi-journées seulement ? Comment articuler à présent, non plus le découpage court-terme/long-terme ou décision/volonté, mais le découpage décisions nationales/externalités liées aux décisions nationales ? Comment internaliser les externalités liées aux décisions nationales, notamment sur le plan économique et financier ?

Une institution indépendante, comme l'est une banque centrale, a le sentiment d'être à la fois dans le domaine de la volonté et du long-terme, mais aussi dans celui de la décision immédiate, de la décision parfois beaucoup plus rapide que celle qui peut être prise par nos démocraties. Dans votre découpage de la démocratie, quel est le statut d'instances de ce genre qui sont à la fois dans le domaine de la décision et dans celui de la volonté – et qui sont indépendantes ?

*
* *

Réponses :

Les questions ont débuté avec les autorités indépendantes et se terminent avec les banques centrales. Je rappellerai tout d'abord ce qu'a été en Allemagne la philosophie d'indépendance de la banque centrale. Il ne faut pas oublier que l'expérience de l'hyperinflation était une expérience de rupture du contrat social. Conrad Adenauer, au moment de l'hyperinflation, était maire de Cologne. Il avait eu cette formule célèbre : « L'hyperinflation, c'est la guerre civile », c'est-à-dire que plus personne ne fait confiance à quiconque sur l'avenir. La particularité de l'expérience allemande, c'est d'avoir expérimenté de façon radicale le rapport entre monnaie et contrat social. Pour l'opinion publique allemande, il est clair que la banque centrale relève du contrat social, alors que pour beaucoup de Français les questions monétaires relèveraient plutôt de la politique économique.

En ce qui concerne les autorités indépendantes, une question centrale est de savoir comment l'on peut qualifier de démocratique une institution qui n'est pas élue. Il faut, pour ce faire, introduire une distinction entre la démocratie comme procédure et la démocratie comme qualité. Il est évident qu'une banque centrale ou un conseil constitutionnel ne sauraient être des institutions procéduralement démocratiques, mais on peut considérer qu'elles ont des qualités démocratiques. Il faut donc réfléchir à ce que l'on peut appeler une qualité démocratique. Ce peut être une qualité de reddition de comptes ; ce peut être une qualité de transparence ; ce peut être une qualité de collégialité car ce qui caractérise un pouvoir élu est que ça n'est généralement pas un pouvoir collégial, mais un pouvoir exécutif. Or, presque toutes les autorités administratives indépendantes sont des pouvoirs collégiaux.

Il convient à mon sens de réfléchir à l'amélioration des qualités démocratiques de ces institutions plutôt que de contester leur nature démocratique sous prétexte qu'elles ne sont pas procéduralement démocratiques.

La différence entre les institutions procéduralement démocratiques et les institutions qualitativement démocratiques tient au fait que dans les premières, la preuve démocratique est donnée en un jour et une fois ; on est le pouvoir élu et on l'est pour la durée du mandat. Même si l'on est très bas dans les sondages, on continue à être le pouvoir légitime. À l'opposé, une qualité démocratique doit se prouver chaque jour. Cela est très important du point de vue des autorités indépendantes. N'oublions pas que la première autorité indépendante a été l'ICC, Interstate Commerce Commission, aux États-Unis, chargée de réguler les chemins de fer dans les années 1880. Le président de l'époque, Harrison, ayant été l'avocat des compagnies de chemin de fer, les parlementaires ont considéré qu'il n'était correct qu'il régule les chemins de fer. Le pouvoir s'est alors lui-même dessaisi d'une partie de son autorité pour preuve de sa qualité démocratique.

Pour en venir à la question posée sur le bicamérisme, il en existe deux théories. On peut considérer le bicamérisme comme une survivance du passé, comme une sorte de compromis entre un régime aristocratique et un régime démocratique. Mais on peut aussi considérer le bicamérisme comme un système proprement démocratique, dans la mesure où une représentation univoque ne saurait épuiser la représentation.

En ce qui concerne les majorités qualifiées, il est exact que le mot majorité a besoin d'être déconstruit. Il faut d'abord qu'il soit dédoublé, puis complexifié, comme c'est le cas avec la notion de majorité qualifiée. Cela ne doit toutefois pas empêcher de réfléchir à un fait fondamental que l'on retrouve presque partout dans nos sociétés démocratiques, qui est qu'en termes électoraux ces sociétés sont quasiment toutes

partagées à 50/50. Quand on voit une élection avec 55% des voix, on parle presque de raz-de-marée.

Il en ressort que si l'on vit dans des sociétés qui sont des sociétés dans lesquelles la division se joue en permanence sur des variables faibles, cela change complètement la définition de l'exercice démocratique du pouvoir qui ne saurait donc plus se limiter à la représentation des intérêts de la majorité élue avec 51% des voix.

Le pays qui a inventé la politique étrangère dans les régimes parlementaires, c'est l'Angleterre. La politique étrangère y était véritablement gérée par une oligarchie. Le seul domaine dans lequel l'aristocratie est resté comme corps en Angleterre jusqu'à très récemment, c'est la diplomatie.

Je suis frappé de voir combien aujourd'hui, dans notre société, les mécanismes de consultation se sont multipliés. Le président convoque les chefs de parti pour discuter des problèmes de politique étrangère ou d'élargissement de l'Europe. Mais sur ce point, nous manquons d'analyse politique précise. Nous manquons d'études sur les mécanismes les plus centraux et les plus réels d'exercice du pouvoir. Aucun travail solide n'a été publié en France sur, par exemple, la vie de cabinet. Aucun travail n'a été publié sur la façon dont se prennent les décisions dans les réunions interministérielles. Il n'y a rien sur tous ces lieux réels de la décision.

Sur la question du déficit démocratique européen, tout dépend de ce que l'on attend de l'Europe. Si l'on attend de l'Europe qu'elle soit un espace de la procédure démocratique, on fait fausse route. On peut par contre attendre d'elle qu'elle soit un espace de la qualité démocratique. En fait l'Europe est un espace politique non redistributif. Or un espace non redistributif n'est pas véritablement un espace démocratique. C'est un espace qui peut avoir des qualités démocratiques, mais ce n'est pas un espace d'essence démocratique. Un espace d'essence démocratique est un espace dans lequel on est prêt à payer les uns pour les autres.

L'idée du constitutionnalisme économique est très séduisante et très ambiguë. Elle est séduisante car elle repose sur l'idée qu'il faut préserver la raison du long terme des passions du moment. Mais, telle qu'elle a été théorisée par son principal interprète, Buchanan, l'idée du constitutionnalisme économique repose aussi sur l'idée que la démocratie doit se définir comme un pur régime de la règle. La démocratie ne serait donc plus jamais un régime de l'opinion ni du conflit. C'est pour cela que Hayek, ami de Buchanan, disait que la vraie démocratie est la démocratie de l'impartialité et de la règle anonyme du marché. La vraie démocratie ne serait donc que le régime où n'existent que le droit et le marché. On s'aperçoit donc que cette idée du constitutionnalisme économique est en fait très problématique.

Il faut mentionner en outre la tension permanente entre le régime de l'opinion et celui de la volonté. Or, dans une démocratie, on ne peut pas confondre l'opinion publique avec la volonté générale. La raison en est que l'opinion publique est une donnée de l'instant alors que la volonté générale est une réalité de la durée.

Dire que la nation est un plébiscite de chaque jour ne signifie pas qu'elle doive son existence à une multiplication des plébiscites, mais bien qu'elle est l'équivalent d'un plébiscite de tous les jours, ce qui est extrêmement différent.

Cela amène à comprendre également pourquoi la démocratie électronique n'est pas la solution. On possède certes aujourd'hui les moyens techniques de faire voter chaque citoyen vingt fois par jour, mais on ne le fait pas car on se retrouverait prisonnier de ce que Renan appelait « le caprice de l'instant » et l'on prendrait chaque jour des quantités de décisions qui seraient contradictoires. Or, une des vertus de la représentation est de faire passer de la multiplicité à des formes d'unité. Le référendum électronique généralisé conduirait immanquablement à la dispersion.

Or, la démocratie est un régime de la construction, un régime de la production d'une collectivité.

En ce qui concerne la qualité de l'information, force est de considérer que nous n'avons pas aujourd'hui un système de production et de circulation de l'information à la hauteur de nos attentes démocratiques. Les bons journaux reculent et la qualité des analyses décline alors que les blogs se multiplient et que la circulation d'opinions s'intensifie. Cela signifie-t-il qu'il faut soustraire au régime du marché – mais comment ? – la production démocratique d'informations. Aux États-Unis par exemple, ce sont des fondations qui financent de grosses enquêtes de fond, ce qu'aucun journal ne peut plus faire en France. Il faut prendre conscience du fait qu'il ne saurait y avoir de discussion de qualité s'il n'y a pas d'analyses de qualité.

Nous pensions avoir résolu les questions de la démocratie, mais nous comprenons aujourd'hui que nos démocraties sont encore à construire – et qu'elles ne sont pas un bien quasi achevé qu'il suffirait de défendre.

*

* *