

LES LIVRES DU



NOUVEAU MONDE

Pierre
Rosanvallon

Le bon
gouvernement

Pierre
ROSANVALLON

Seuil

PIERRE ROSANVALLON

Le bon gouvernement

ÉDITIONS DU SEUIL

25, bd Romain-Rolland, Paris XIV^e

Ce livre est publié dans la collection
« Les livres du nouveau monde »
dirigée par Pierre Rosanvallon

ISBN 978-2-02-122424-5

© Éditions du Seuil, août 2015,
à l'exception de la langue anglaise.

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

D'UNE DÉMOCRATIE À L'AUTRE



(INTRODUCTION)

Nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement. C'est le grand hiatus qui nourrit le désenchantement et le désarroi contemporains. Précisons. Nos régimes sont considérés comme démocratiques au sens où le pouvoir sort des urnes à l'issue d'une compétition ouverte et où nous vivons dans un État de droit qui reconnaît et protège les libertés individuelles. Démocraties certes largement inachevées. Les représentés se sentent ainsi souvent abandonnés par leurs représentants statutaires, et le peuple, passé le moment électoral, se trouve bien peu souverain. Mais cette réalité ne doit pas masquer un autre fait, encore mal identifié dans sa spécificité : celui d'un mal-gouvernement qui ronge aussi en profondeur nos sociétés. Si la vie politique s'organise autour d'institutions définissant un type de régime, elle est en effet également action gouvernementale, c'est-à-dire gestion quotidienne de la chose publique, instance de décision et de commandement. Elle est le lieu d'un exercice du pouvoir, celui qu'on appelle en termes constitutionnels le pouvoir exécutif. C'est à lui que les citoyens ont immédiatement et quotidiennement affaire. Le centre de gravité de l'exigence démocratique s'est du même coup insensiblement déplacé. Alors que cette dernière avait longtemps surtout été liée à la détermination d'un lien positif entre les représentants et les représentés, c'est dorénavant le rapport des gouvernants aux gouvernés qui est passé au premier plan. Ce déplacement ne signifie pas rupture, tant la question de la représentation continue à s'imposer avec évidence – on ne cesse d'ailleurs de parler de « crise de la représentation » (nous y reviendrons). Mais le sentiment de déficit démocratique se nourrit désormais clairement aussi d'autre chose. Pour les citoyens, le défaut de démocratie signifie ne pas être écoutés, voir des décisions prises sans consultation, des ministres ne pas assumer leurs responsabilités, des dirigeants mentir impunément, un monde politique vivre en vase clos et ne pas rendre assez de comptes, un fonctionnement administratif rester opaque.

Le problème est que cette dimension de la politique n'a jamais été pensée en tant que telle. La démocratie a toujours été appréhendée comme régime, et elle n'a guère été considérée comme mode de gouvernement spécifique. En témoigne d'ailleurs le fait que les mots « régime » et « gouvernement » aient historiquement été confondus¹. La question pouvait en effet paraître secondaire dans la première forme historique du régime démocratique, celle du modèle *parlementaire-représentatif* dans lequel le pouvoir législatif dominait tous les autres. Mais c'est maintenant le pouvoir exécutif qui est devenu le pivot, entraînant le basculement vers un modèle *présidentiel-gouvernant* des démocraties. Alors que c'était auparavant le sentiment de mal-représentation qui concentrait toutes les critiques, c'est en conséquence celui de mal-gouvernement qu'il faut aussi prendre en compte. Ce livre propose une histoire de ce basculement et de la précédente tendance à l'occultation du pouvoir exécutif. Et pose ensuite les fondements d'une théorie démocratique du gouvernement.

La présidentialisation des démocraties

Partons de ce fait pour explorer notre problème : le mouvement de présidentialisation a marqué depuis une trentaine d'années une rupture majeure dans la nature et la forme des démocraties. Il est immédiatement sensible, puisque c'est l'élection par le suffrage populaire de la tête de l'exécutif qui le définit de la façon la plus simple et la plus évidente. L'actualité politique aux quatre coins de la planète rappelle en permanence sa centralité dans l'organisation de la vie politique des peuples. Mais la rupture que cela représente n'a en même temps jusqu'à présent pas été appréhendée dans toute son ampleur. Différentes raisons l'expliquent. Dans les nouvelles démocraties, et elles sont les plus nombreuses – en Asie, en Afrique, en Amérique latine, dans les pays issus de l'ancienne Union soviétique ou dans le monde arabe –, la procédure s'est imposée sans être réfléchie, comme une conséquence jugée logique de la sortie de régimes despotiques et de la reconnaissance de la souveraineté populaire ; une procédure dont le bien-fondé n'avait pas besoin d'être argumenté. Là même où se manifestent les plus fortes adhérences illibérales, mentionnons la Russie ou la Turquie pour faire image, nul ne songe à la remettre en cause. L'élection présidentielle s'identifie dans ces nouvelles démocraties au fait même du suffrage universel.

Sur les terres de plus ancienne démocratie, la rupture n'a pas non plus été considérée, pour d'autres raisons. Aux États-Unis, parce que la présidence a été installée dès la Constitution de 1787 et que, même si elle comporte toujours formellement deux degrés, l'élection du chef de l'exécutif équivaut depuis près d'un siècle à une élection populaire avec la mise en place de systèmes de primaires dans les différents États. Tout en tenant compte du fait que le principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le système américain, et lui donne sa spécificité, limite cependant la prépondérance de l'institution. Les Américains ont du même coup moins le sentiment d'une mutation² que celui d'une évolution progressive dans laquelle les événements, comme la crise des années 1930 ou le 11 septembre 2001, ont joué un rôle directeur pour accroître la sphère de l'action présidentielle. Les impératifs de la lutte antiterroriste allant récemment jusqu'à faire accepter au pays le glissement vers des formes d'État d'exception laissant apparaître une

tendance à l'illimitation de l'exécutif dans certains domaines.

En Europe, le suffrage universel a partout été conquis il y a plus d'un siècle. Il avait alors été lié à la mise en place d'assemblées représentatives et, sauf dans la République de 1848 en France et celle de Weimar dans l'Allemagne de 1919, il n'avait pas été utilisé dans le premier temps de son usage pour élire la tête de l'exécutif. Le propre de la grande majorité des pays européens est d'en être ensuite restés constitutionnellement à ce premier âge de la vie démocratique. Pour différentes raisons. D'abord parce que les monarchies constitutionnelles y ont accompagné dans la continuité l'essor de la démocratie dans de nombreux pays. C'est le cas du Royaume-Uni, de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg, du Danemark, de la Suède et de la Norvège. L'Europe fait figure à cet égard de véritable conservatoire des institutions de la démocratie libérale telles qu'elles sont apparues au XIX^e siècle. Dans ces monarchies, il n'a jamais été question, et il ne saurait l'être, d'élire au suffrage universel le Premier ministre, tête de l'exécutif. Ce serait en effet ruiner en son principe la prééminence reconnue à la Couronne. C'est donc toujours en tant que leader du parti, ou de la coalition ayant remporté les élections, et donc conquis la majorité parlementaire, qu'il est nommé à cette position. Il y a ensuite le cas des pays rescapés du nazisme et du fascisme, l'Allemagne et l'Italie. Ils sont dotés d'un président de la République, mais celui-ci est élu par le Parlement et n'a qu'une fonction représentative ; tandis que le Premier ministre est nommé par ce président en fonction de la majorité dégagée par l'élection des représentants. L'Allemagne avait fait après 1919 l'expérience d'une élection populaire du président du Reich qui s'était soldée par l'ascension au pouvoir de Hitler, et Mussolini avait établi en 1925 une dictature. Le souvenir de cette histoire tragique de l'entre-deux-guerres a conduit dans ces deux pays à faire adopter après 1945 les institutions actuelles. Dans le cas des pays du sud de l'Europe, l'Espagne, la Grèce et le Portugal, tardivement sortis de la dictature dans les années 1970, a aussi été adoptée une vision que l'on pourrait qualifier de « prudentielle » du retour à la démocratie. L'Espagne par le rétablissement de la monarchie, la Grèce avec l'adoption d'un régime parlementaire traditionnel dans lequel le président est élu par le Parlement sans être la tête active de l'exécutif. Le Portugal a fait exception en mettant en place un président élu au suffrage universel, mais qui occupe une position originale, façonnée par

l'importance accordée à l'ancienne conception libérale du pouvoir modérateur (il n'y a aucun pays du xx^e siècle dans lequel on ait autant commenté Benjamin Constant comme ressource pour le présent !). Si les textes s'inspirent de cette vision, c'est cependant la pratique qui a donné à ce président une position particulière à partir de 1976, à la fois relativement effacée en période ordinaire et plus active en cas de crise, sa relation avec le gouvernement étant régulée par un usage circonstancié de sa légitimité morale autant qu'électorale. Les pays de l'Est européen ont ensuite fait le même type de choix que ces pays du Sud en se dotant généralement de régimes primo-ministériels³ après l'éclatement du bloc communiste en 1989 (à la différence des pays issus du démantèlement de l'Union soviétique proprement dite).

De ces différentes façons, l'Europe semble être restée à l'écart du mouvement de présidentialisation qui a marqué le monde. À l'exception évidemment majeure de la France⁴, dont on peut à l'inverse considérer qu'elle a donné le branle à l'histoire du présidentialisme moderne avec l'adoption par référendum, en 1962, de l'élection du président au suffrage universel direct. Celle-ci a en effet fourni une forme universalisable à une présidentialisation dont l'Amérique avait incarné une modalité constitutionnelle héritée du passé, non reproductible au xx^e siècle⁵. Alors largement adoptée par les électeurs, mais longtemps restée suspecte aux yeux de la classe politique, la présidentialisation de la démocratie est restée marquée en France par une mise en constitution aux potentialités jugées menaçantes, suspicion entretenue par la mémoire d'un césarisme qui avait été rejeté pour son illibéralisme sans que soient pensées les raisons qui l'avaient lié aux yeux d'une large partie du peuple à un accomplissement de l'idéal démocratique. Du même coup, c'est en tant que figure « incontournable mais problématique » que cette présidentialisation est souvent restée appréhendée dans l'Hexagone, considérée comme une maladie nationale dont il faudrait apprendre à se guérir, et non pas comme la première ébauche d'une nouvelle forme démocratique.

Le fait générateur : la prédominance de l'exécutif

Au-delà de ces différences, héritées de l'histoire pour l'essentiel, il faut prendre la mesure du fait que le phénomène de présidentialisation des démocraties n'est que la conséquence d'une évolution politique plus profonde : la montée en puissance du pouvoir exécutif. C'est là que réside le fait générateur de la présidentialisation : *le* pouvoir, si on en parle au singulier, est désormais le pouvoir exécutif. Directement et continûment actif, tout entier défini par les décisions qu'il prend au quotidien, s'exprimant en permanence, ce pouvoir est celui dont les citoyens attendent qu'il gère positivement les conditions de leurs activités et de leurs vies personnelles. Ils exigent donc simultanément qu'il fasse preuve d'une volonté efficace et qu'il réponde de ses actes⁶. D'où la tendance à la polarisation et à la personnalisation du pouvoir exécutif. Si la présidentialisation que l'on pourrait dire formelle – celle qui se traduit par l'élection populaire du chef de l'exécutif – n'a pas été adoptée partout, le phénomène de polarisation-personnalisation lié à la domination de l'exécutif est, lui, universel. Et la science politique a pu parler en conséquence d'« élections masquées » pour qualifier le mode de désignation des Premiers ministres dans la vieille Europe⁷. Il y a donc bien une mutation globale des démocraties qui s'est opérée, qu'elles qu'en aient été les traductions constitutionnelles.

Pour l'exprimer adéquatement, il est nécessaire de considérer les *organes gouvernants* au-delà de la seule institution présidentielle, même si celle-ci en constitue le pivot dans la grande majorité des pays. Ils sont le cœur actif de la nouvelle forme présidentielle-gouvernante de la démocratie. Le terme de pouvoir exécutif, bien que toujours utilisé, ne correspond plus vraiment au nouveau statut de ces organes, avec la connotation de passivité mécanique qu'il a longtemps eue historiquement. Le pouvoir législatif lui-même, nous allons le souligner dans quelques pages, est quant à lui devenu de fait subordonné à la fonction gouvernante. Il faut donc concevoir comme un tout articulé ces organes de gouvernement. Nous sommes aujourd'hui tellement immergés dans l'évidence de la suprématie de cette fonction gouvernante que l'énoncé d'un tel constat de basculement ne retient guère l'attention. Mais si

on le considère avec un regard d'historien, force est de constater qu'il s'agit d'un renversement complet de perspective par rapport à la vision fondatrice des démocraties modernes, telle qu'elle s'était notamment exprimée dans les révolutions américaine et française. L'hypothèse qui sous-tend ce livre est que faute d'avoir clairement analysé ce changement de paradigme nous peinons à appréhender les véritables racines du désenchantement contemporain et donc à déterminer les conditions d'un nouveau progrès démocratique.

Le modèle parlementaire-représentatif

Repartons du modèle parlementaire-représentatif, le modèle historique des démocraties. C'est à le définir que se sont attelés les pères fondateurs des premières constitutions américaine et française. Il a été édifié sur deux principes : le règne de la loi et l'avènement d'un peuple-législateur⁸. Le règne de la loi, car celle-ci était comprise comme le vecteur d'un pouvoir en son essence non dominateur : celui de la règle impersonnelle. L'impersonnalité était en effet considérée comme la première des qualités politiques, indissociablement libérale et démocratique. Un pouvoir ne pouvait être bon qu'à la condition d'en être l'expression. C'est de cette façon que se marquait d'abord pour les esprits de la fin du XVIII^e siècle la rupture avec l'absolutisme, identifié, lui, au pouvoir d'un seul, structurellement arbitraire. Cette caractéristique majeure souligne à elle seule à quel point le modèle présidentiel-gouvernant fondé sur la personnalisation s'en distingue. Avènement d'un peuple-législateur, car le peuple était désormais reconnu comme la source génératrice de tous les pouvoirs. On le disait en Amérique « source du pouvoir » (*fountain of power*) et en France « souverain ». La loi pouvait à cette condition être considérée comme « l'expression de la volonté générale », selon la formule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui précisait à son propos que « tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation » (article 6). Le pouvoir central était donc le pouvoir législatif, tandis que le pouvoir exécutif était considéré comme secondaire, tant du fait de cette primauté que de celui de la limitation de la sphère de l'action publique à l'époque. La détermination des conditions d'organisation du pouvoir législatif va s'imposer en conséquence comme la question majeure du débat sur l'institution de la démocratie aux XVIII^e et XIX^e siècles, la nature du lien représentatif en étant le cœur.

Dans ce contexte, la recherche d'un approfondissement démocratique s'était à l'époque organisée autour de trois grands enjeux. Celui de la *démocratisation de l'élection* d'abord. En réduisant par exemple le poids des appareils et des coteries sur les termes des choix citoyens. Dans la France de

1848 et du Second Empire, des groupes ouvriers s'opposèrent par exemple vivement à la domination des avocats et des journalistes sur les comités électoraux. Au tournant du ^{xx}^e siècle en Amérique, cet objectif prendra la forme d'une campagne finalement victorieuse des progressistes pour imposer le système des primaires et faire reculer le poids des *bosses* tirant les ficelles. Ce seront aussi les batailles, beaucoup moins couronnées de succès, elles, pour limiter le cumul et la durée des mandats. Au ^{xix}^e siècle sera également souvent évoquée l'instauration des mandats impératifs⁹. Formellement incompatible avec la doctrine classique du parlementarisme, fondée sur le principe de l'indépendance du représentant vis-à-vis des représentés¹⁰, l'idée allait indirectement faire son chemin avec la rédaction de programmes ou de *platforms* qui, sans avoir de valeur juridique, impliqueront cependant la reconnaissance d'un certain lien de dépendance des élus vis-à-vis des électeurs.

Dans une deuxième direction se chercheront les voies de l'*amélioration du caractère représentatif* des élus. En termes de représentation des groupes sociaux : ce sera la raison d'être de la formation des partis de classe (le thème d'une « représentation spéciale des prolétaires » avait surgi dès les années 1830 en Europe). L'idée de représentation proportionnelle mobilisera de son côté les énergies au milieu du ^{xix}^e siècle pour améliorer la « fonction expressive » du Parlement, comme on le dira en Grande-Bretagne, là où le mouvement a d'abord été théorisé et fait l'objet des campagnes politiques les plus intenses.

Ce sera en troisième lieu autour de l'introduction de procédures référendaires que se concentreront les propositions. Un grand débat s'instaurera ainsi dans l'Europe des dernières décennies du ^{xix}^e siècle autour du thème de la *législation directe par le peuple*. Progressistes américains, socialistes allemands et français, héritiers du bonapartisme, s'en feront les champions. Même des voix conservatrices, en Grande-Bretagne notamment, se joindront à ce chœur, pensant que dans certaines circonstances le fait d'accorder au peuple un droit de veto pouvait constituer une utile soupape de sûreté.

Ces différentes visions du progrès démocratique, inscrites dans la perspective parlementaire-représentative, avaient déjà été esquissées du

temps de la Révolution française, alors que les diatribes contre l'« aristocratie représentative » s'étaient fortement fait entendre dès l'automne 1789. Deux siècles plus tard, il est frappant de constater que c'est toujours autour de ces trois grands enjeux que se cristallisent souvent les impatiences et les attentes d'un progrès démocratique. En s'adaptant bien sûr. La représentation des minorités ou le thème de la parité ont par exemple pris le pas sur le projet d'une représentation de classe. Mais pour le reste la continuité est étonnante. Seule l'idée de *tirage au sort* a fait une apparition novatrice. Elle n'en renvoie toutefois pas moins en son fond à une proposition de substitution à la sélection électorale d'une procédure estimée plus à même d'améliorer la qualité représentative des institutions et reste de la sorte inscrite dans le paradigme parlementaire-représentatif¹¹. Et la notion de *démocratie participative* s'inscrit elle aussi pour l'essentiel dans ce même espace du perfectionnement/dépassement de la démocratie représentative. Dans tous ces cas de figure, c'est la nature et la qualité du rapport des représentants aux représentés, ainsi que la possibilité d'interventions directes des citoyens, qui sont appréhendées comme la clef de voûte de l'idéal démocratique.

Le rapport gouvernés-gouvernants

À l'âge de la prédominance du pouvoir exécutif, la clef de la démocratie réside dans les conditions du contrôle de ce dernier par la société. C'est donc le rapport gouvernés-gouvernants qui devient l'enjeu majeur. L'objectif ne peut être celui d'un impossible autogouvernement (alors que l'idéal du peuple-législateur fait sens), tant la notion de gouvernement présuppose une distinction fonctionnelle entre gouvernés et gouvernants¹². Mais il est de maintenir cette relation dans son strict caractère fonctionnel, en définissant les conditions d'une action gouvernementale qui la rendent appropriable par les citoyens et n'en font pas une instance de domination, expression d'un pouvoir oligarchique coupé de la société. Le problème est que la seule réponse qui ait actuellement été apportée à cet impératif s'est limitée à l'élection de la tête de cet exécutif. Mais c'est seulement une *démocratie d'autorisation* qui est mise en place de la sorte, un permis de gouverner qui est accordé. Ni plus ni moins. Ce qui ne saurait suffire, tant nous voyons dans le monde de présidents élus qui sont bien loin de se comporter en démocrates.

Si on peut considérer que, à certaines conditions, l'élection est susceptible de déterminer adéquatement le rapport entre représentants et représentés¹³, il n'en va pas de même pour le rapport entre gouvernés et gouvernants. Le point est essentiel. La désignation d'un représentant a historiquement consisté en son principe à exprimer une identité ou à transmettre un mandat, toutes choses qui pouvaient être idéalement accomplies par le fait de l'élection. Celle-ci était en effet considérée comme capable d'établir le représentant dans sa qualité *et* sa fonctionnalité intrinsèques, avec la notion de permanence que ce terme implique. Alors que l'élection d'un gouvernant ne fait que légitimer sa position institutionnelle et ne lui confère aucune qualité. La « performance démocratique » d'une telle élection est en ce sens inférieure à celle d'un représentant¹⁴.

D'où, dans ce cas, l'impérieuse nécessité de prolonger la démocratie d'autorisation par une *démocratie d'exercice*. Celle-ci ayant pour objet de déterminer les qualités attendues des gouvernants et les règles organisant leurs relations avec les gouvernés. Dans l'établissement d'une telle

démocratie se joue dorénavant l'essentiel. C'est en effet son défaut qui permet à l'élection de la tête de l'exécutif d'ouvrir la voie à un régime illibéral, voire dictatorial dans certains cas. Notre présent est rempli d'exemples de cette nature, dont le césarisme français avait constitué au XIX^e siècle la première illustration. Les pathologies meurtrières et destructrices de la démocratie avaient été au XX^e siècle, avec les totalitarismes, des pathologies de la représentation. Il s'agissait alors de pouvoirs qui prétendaient avoir dépassé les apories structurantes du système représentatif et ses incomplétudes en incarnant parfaitement la société, leur absolutisme étant justifié par cette adéquation. Ces anciennes pathologies subsistent certes toujours. Mais les nouvelles pathologies du XXI^e siècle ont changé de nature. Elles dérivent maintenant de la restriction de la démocratie gouvernante à la simple procédure d'autorisation. Si maladie du présidentielisme il y a, c'est dans le sens de cette atrophie¹⁵.

L'objet principal de ce livre est de définir les traits de cette démocratie d'exercice. C'est de façon tâtonnante et très générale ce qui se recherche aujourd'hui dans de nombreux secteurs de la société civile et dans le monde militant avec la mise en avant d'un impératif comme celui de la *transparence*, l'appel à construction d'une *démocratie en réseau*, ou encore la référence à la notion de *gouvernement ouvert*, pour employer quelques mots qui sont sur toutes les lèvres et sous toutes les plumes. Le présent travail propose d'ordonner ces aspirations et ces réflexions en distinguant les qualités requises des gouvernants et les règles organisatrices de la relation entre gouvernés et gouvernants. Elles forment, rassemblées, les principes d'une démocratie d'exercice comme *bon gouvernement*.

Cet ouvrage en explorera les éléments constitutifs sous deux rubriques. L'appréhension des principes devant régir les relations des gouvernants aux gouvernés en démocratie, d'abord. Nous en mettrons trois en avant : la *lisibilité*, la *responsabilité* et la *réactivité* (terme qui traduit le moins mal la notion de *responsiveness* en anglais). Ces principes dessinent les contours d'une *démocratie d'appropriation*. Leur mise en œuvre permettrait aux citoyens d'exercer plus directement des fonctions démocratiques qui ont longtemps été accaparées par le seul pouvoir parlementaire. Ils donnent aussi pleinement sens au fait que le pouvoir n'est pas une chose mais une relation,

et que ce sont donc les caractéristiques de cette relation qui définissent la différence entre une situation de domination et celle d'une simple distinction fonctionnelle, au sein de laquelle peut se développer une forme d'appropriation citoyenne du pouvoir. La détermination des qualités personnelles requises pour être un « bon gouvernant », ensuite. Qualités qui ne seront pas appréhendées pour dresser un portrait-robot idéalisé, superposition de tous les talents et de toutes les vertus, mais pour considérer de façon plus opératoire celles qui sont nécessaires à l'établissement d'un lien de confiance entre gouvernants et gouvernés, pour fonder ainsi une *démocratie de confiance*. La confiance étant définie comme une de ces « institutions invisibles » dont la vitalité a pris une importance décisive à l'âge de la personnalisation des démocraties. Nous en examinerons deux à titre principal : l'*intégrité* et le *parler vrai*.

Construction d'une démocratie de confiance et construction d'une démocratie d'appropriation sont les deux clefs du progrès démocratique à l'âge présidentiel-gouvernant. Ces principes de bon gouvernement ne doivent cependant pas seulement s'appliquer au pouvoir exécutif dans ses différentes instances. Ils sont aussi appelés à régir l'ensemble des institutions non élues qui ont une fonction de régulation (les autorités indépendantes), les diverses catégories de magistratures et tout le monde de la fonction publique. Ce sont en effet des personnes et des institutions qui exercent d'une manière ou d'une autre un commandement sur autrui et participent de la sorte aux organes gouvernants.

Déclin et redéfinition des partis

Les partis politiques ont été les organisations qui ont joué le rôle majeur dans le fonctionnement du modèle parlementaire-représentatif de la démocratie. Avec l'avènement du suffrage universel (masculin d'abord), ils ont contribué à mettre en forme l'expression des opinions en les canalisant. Ils ont été une instance d'organisation du « nombre », comme on disait au XIX^e siècle. Ils l'ont notamment fait en régulant la compétition électorale, avec un travail de sélection des candidatures. Ils ont parallèlement structuré la vie parlementaire en donnant naissance à des groupes disciplinés qui, directement ou à travers des jeux d'alliances, permettaient de dégager des majorités. En exerçant ces deux fonctions, ils ont marqué une rupture avec l'ancien monde des réseaux de notables qui régissaient la vie politique et parlementaire au premier âge du suffrage censitaire ou du suffrage à deux degrés.

Les partis ont simultanément été de manière progressive des organisations de masse. Au-delà de leur fonctionnalité électorale-parlementaire, ils ont ainsi eu un rôle de représentation sociale. Ils ont exprimé des classes et des idéologies, c'est-à-dire des intérêts et des visions de la société et de son devenir. Avec eux, le système parlementaire-représentatif a pleinement respecté sa définition. Leur dimension bureaucratique et hiérarchique a certes très vite suscité de vives critiques. En France, dès 1848 et les premières élections au suffrage universel direct, des voix s'étaient ainsi élevées pour dénoncer leurs premières expressions balbutiantes (il s'agissait des comités électoraux qui avaient dressé des listes de candidats). « La première fois que vous exercez votre droit politique, avait par exemple tempêté une des grandes voix de la période, on vous assemble d'autorité, on vous met dans la main une liste que vous n'avez ni discutée ni même pu lire, et l'on vous dit impérativement : jetez cela dans l'urne. On fait de vous une machine à élections¹⁶. » Le procès sera instruit avec plus de rigueur, et de sévérité aussi, au tournant du XX^e siècle, par de nombreuses plumes et en particulier dans deux ouvrages fondateurs de la science politique, *La Démocratie et les Partis politiques* de Moïseï Ostrogorski (1902), consacré aux États-Unis et à la

Grande-Bretagne, et *Les Partis politiques* de Robert Michels (1911), consacré au Parti social-démocrate allemand. Ces travaux montreront comment renaissaient mécaniquement avec les partis des formes d'aristocratie dans la démocratie. Le premier mettra l'accent sur la constitution des partis en « machines » tendant à s'autonomiser aux mains de professionnels, tandis que le second analysera la manière dont ces derniers donnent naissance à un nouveau type d'oligarchie. D'où des sentiments fortement ambivalents à leur égard. Mais malgré ces pesanteurs et les formes de domination des citoyens par des appareils qui pouvaient en résulter, certes variables selon les formations, la discipline communiste ayant porté à ses extrêmes le phénomène, les partis ont en même temps indéniablement donné une voix, un visage et un accès au forum public à des populations auparavant écartées de la vie politique.

Ces partis ont vu cette dernière fonction représentative s'éroder puis disparaître à partir des années 1990. Pour deux raisons. La première, et la plus évidente, a tenu au fait que la société elle-même est devenue plus opaque, illisible même à certains égards, et donc moins aisément représentable que l'était une société de classes aux contours et aux caractéristiques bien dessinés. Nous sommes en effet entrés dans un nouvel âge, celui de l'individualisme de singularité¹⁷, marqué par la complexification et l'hétérogénéisation du monde social, en même temps que par le fait que les individus sont dorénavant autant déterminés par leur histoire personnelle que par leur condition sociale. Représenter la société implique en ce sens désormais de décrire les nouvelles conditions sociales, à l'âge d'un capitalisme d'innovation ayant succédé au précédent capitalisme d'organisation, et, en même temps, de rendre socialement compte des situations, des épreuves, des peurs et des attentes qui conditionnent la vie des individus. L'invisibilité sociale tient aujourd'hui à ces deux ordres de réalité. Les anciens partis avaient une capacité représentative que l'on pourrait dire identitaire, du fait même de leur caractère de masse. Ils ne l'ont plus aujourd'hui. Mais également parce que la représentation de la société a changé de nature dans le nouveau monde social. Pour restituer la vérité de celui-ci en sa complexité, elle doit dorénavant avoir une dimension « narrative » que les partis ne sont pas capables de prendre en charge. Du même coup, ceux-ci se sont éloignés du monde vécu et leur langage résonne

désormais souvent dans le vide, saturé de catégories et d'expressions abstraites qui n'évoquent plus ce que vivent sensiblement les gens. Les racines que l'on pourrait dire sociologiques de ce nouvel âge de la mal-représentation sont maintenant mieux appréhendées et j'ai moi-même publié plusieurs ouvrages consacrés à cette question pour essayer de l'éclairer¹⁸.

Mais un autre facteur, moins aperçu et plus important pour le propos de ce travail, a aussi puissamment contribué au déclin des partis : leur glissement du côté de la fonction gouvernante. Ils ne se conçoivent plus comme des interfaces, des intermédiaires, entre la société et les institutions politiques. D'abord parce que les parlements ne sont plus eux-mêmes des instances représentatives, ni le moteur de l'initiative et de l'élaboration des lois ; cette dernière tâche étant dorénavant pour l'essentiel l'apanage des exécutifs. Mais surtout du fait que la fonction principale des parlements, dans leur expression majoritaire, est aujourd'hui de soutenir les gouvernements, ou de les critiquer en attendant d'occuper leur place, pour les groupes d'opposition constitués en leur sein. Les partis sont en conséquence devenus des éléments auxiliaires de l'activité du pouvoir exécutif¹⁹ ; ce sont eux qui mènent le combat pour essayer d'assurer une légitimation continue au pouvoir, ou préparer au contraire sa défaite aux prochaines élections en faisant la preuve du caractère néfaste de sa politique. Ils représentent en fait plus la raison des gouvernements auprès des citoyens qu'ils ne représentent ces derniers auprès des premiers. Les députés, s'ils sont toujours élus dans leurs circonscriptions, ne sont plus que marginalement les représentants de celles-ci, ils sont de fait d'abord délégués à des tâches purement politiques²⁰. Ils constituent dorénavant la fraction dominée, parce que relativement passive, de l'oligarchie gouvernante. Au-delà des effets de dé-sociologisation et de bureaucratisation des structures partisans, c'est ce glissement vers l'exécutif qui explique que les responsables politiques se soient de plus en plus coupés de la société et professionnalisés, devenant de purs hommes et femmes d'appareil²¹. Leur « réalité » est devenue celle de l'intérieur du monde politique, de la vie des courants, des congrès, des batailles d'appareil qui régissent les rapports de force dont seront issus les gouvernants.

L'activité des partis s'est du même coup réduite à la gestion des échéances électorales, l'élection présidentielle en constituant le pivot central,

commandant tout le reste de la vie politique. Les partis dont le nombre d'adhérents « ordinaires²² » s'est révélé presque partout en chute libre, à cause de leur repli sur la fonction gouvernante auxiliaire, ne se soucient désormais de faire retour vers eux que dans la perspective utilitariste de primaires (là où elles existent) en vue desquelles leur contrôle est un capital décisif. Par quelque biais que l'on considère la fonction démocratique des partis, la conclusion est qu'ils sont désormais cantonnés au fonctionnement de la seule démocratie d'autorisation.

La fonction représentative ayant été de fait abandonnée par les partis, c'est par d'autres canaux qu'il faut maintenant lui donner vie. Ils seront nécessairement multiples, qu'il s'agisse de développer des formes de représentation narrative ou de « représenter des problèmes de société » par l'intermédiaire d'associations œuvrant dans les différents domaines de la vie sociale et culturelle. Il y a là une tâche d'importance à accomplir pour sortir du sentiment de mal-représentation qui continue à ronger les démocraties et les rend sensibles aux sirènes du populisme. J'ai proposé dans *Le Parlement des invisibles*²³, qui a servi de manifeste au projet « Raconter la vie » lancé en 2014²⁴, des instruments d'analyse et d'action pour aller dans le sens d'une telle revitalisation « post-partidaire » de la représentation.

Vers de nouvelles organisations démocratiques

Les partis étant devenus des structures auxiliaires des organes gouvernants, ils ne sont donc pas en position de jouer un rôle positif dans la mise en forme démocratique du rapport gouvernants-gouvernés. C'est manifeste lorsqu'ils participent à une coalition au pouvoir. Mais cela l'est également quand ils sont en situation d'opposition et critiquent dans ce cas le gouvernement en place. C'est en effet beaucoup plus dans la perspective d'une reconquête du pouvoir que dans celle d'une extension des capacités des citoyens qu'ils interviennent, même s'ils en appellent souvent de façon incantatoire à un recours accru à la pratique référendaire²⁵. Leur attention porte en outre alors surtout sur les rapports du gouvernement au Parlement, étant partie prenante de ce dernier²⁶.

C'est dans ce contexte qu'ont émergé de nouvelles formes politiques à distance de ces organisations désormais déconnectées du monde réel. Partis s'engageant dans la compétition électorale tout en essayant de conserver un caractère fortement participatif, à l'image de Podemos en Espagne pour ne prendre qu'un exemple (dont il faut en même temps souligner qu'il est animé par un leader doté d'un fort charisme) ; mouvements protestataires d'un nouveau style, comme ceux des Indignés, apparus dans divers pays au début des années 2010, ou encore d'Occupy Wall Street, qui s'était défini en 2011 comme un « mouvement de résistance sans chef » aspirant à exprimer les voix des 99 % d'une population ne tolérant plus l'avidité et la corruption des 1 % ; spectaculaires mobilisations de masse sur différentes places des capitales de la planète qui ont fait basculer des régimes honnis. Se sont opérées sous ces différents modes une réanimation de la scène représentative-protestataire et une revitalisation de la notion de forum démocratique que les médias et les analystes de la vie politique ont amplement commentées. S'est parallèlement mis en place un autre ensemble d'initiatives citoyennes d'un type inédit, baptisées dans les pays anglo-américains de *good government organizations*. Le but de ces initiatives n'est pas de « prendre le pouvoir », mais de le surveiller et de le contrôler. Moins visibles médiatiquement que les mouvements précédemment cités, elles œuvrent désormais sur les cinq

continents pour contraindre les gouvernants à rendre des comptes, à parler vrai, à écouter les citoyens, à se comporter de façon responsable, à lever le voile d'opacité derrière lequel ils se dissimulent souvent, ouvrant un nouveau champ à l'implication citoyenne. Ce livre dessine un cadre intellectuel d'ensemble éclairant le rôle des organisations de cette nature et des expérimentations dans ce nouveau champ, avec les attentes auxquelles elles correspondent. Il entend aussi les restituer dans le cadre d'une théorie élargie de la démocratie s'appliquant aux pratiques gouvernementales. Il propose de la sorte de définir les conditions d'une démocratisation de la nouvelle forme présidentielle-gouvernante du régime démocratique, permettant en conséquence aussi d'en conjurer les dérives.

Un autre universalisme démocratique

La réalisation des figures de la démocratie d'exercice dessine aussi un horizon de revendication et d'action là même où les citoyens sont encore empêchés de se rendre aux urnes. C'est de façon patente ce qui se passe en Chine, pour ne prendre qu'un exemple massif. Les citoyens s'y mobilisent contre la corruption, l'indifférence du pouvoir, l'opacité de certaines politiques, l'irresponsabilité des dirigeants, et demandent que les autorités rendent des comptes²⁷. Là où les régimes ne sont pas encore démocratiques, les citoyens se battent pour que leurs gouvernements présentent certaines qualités démocratiques minimales. On voit dans ce cas que la conquête d'éléments constitutifs d'une telle démocratie d'exercice peut précéder la mise en place d'une démocratie électorale. Historiquement, c'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans les pays de vieille démocratie, en Europe notamment. À l'inverse des nouvelles démocraties qui en sont restées, dans bien des cas hélas, à une simple démocratie d'autorisation²⁸ aux accents illibéraux, populistes, voire franchement totalitaires (voir par exemple les cas de la Biélorussie et du Kazakhstan). La seule démocratie d'autorisation reste ainsi fragile, manipulable, susceptible d'être pervertie dans un horizon présidentieliste, sous-tendue qu'elle est par une logique de personnalisation et une dynamique de polarisation. Par son caractère décentralisé et multiforme, la démocratie d'exercice est beaucoup moins susceptible d'être corrompue. C'est pourquoi elle incarne désormais le visage positif de l'universalisme démocratique.

Les quatre démocraties

Ce travail clôt un cycle d'ouvrages consacré aux mutations de la démocratie contemporaine. Nous aurons ainsi appréhendé celle-ci dans ses quatre dimensions d'activité citoyenne, de régime politique, de forme de société, et de gouvernement. La *démocratie-citoyenneté* s'est d'abord édifiée autour de la conquête du suffrage universel que j'ai étudiée dans *Le Sacre du citoyen*²⁹, suffrage ayant à la fois défini un droit politique, c'est-à-dire un pouvoir, celui d'être un citoyen actif, et un statut social, qui permet d'être reconnu comme individu autonome participant sur une base d'égalité à la communauté civique. Cette approche de la citoyenneté s'est ensuite élargie, les citoyens ne se contentant plus de voter pour affirmer leur position de souverains. À côté de la sphère électorale-représentative d'origine s'est ainsi progressivement développé tout un ensemble de pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement au travers desquelles la société exerce des pouvoirs de correction et de pression. En regard du peuple électeur, ces pratiques ont donné une voix et un visage aux figures d'un peuple-vigilant, d'un peuple-veto et d'un peuple-juge. Alors que l'élection était un mécanisme d'instauration de la confiance, ces pratiques ont constitué l'exercice de la défiance en deuxième sphère de l'activité citoyenne. J'ai fait l'histoire et la théorie de cet élargissement, qui a joué un rôle majeur depuis les années 1980, dans *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*³⁰.

La *démocratie-régime* est définie de son côté par les institutions et les procédures destinées à mettre en forme la volonté générale. Elle s'est constituée autour de deux grands volets. Celui des institutions de la représentation, d'une part. J'ai fait leur histoire et examiné les antinomies qui les structuraient dans *Le Peuple introuvable*³¹. Et celui des institutions de la souveraineté, de l'autre, dont j'ai retracé la construction problématique dans *La Démocratie inachevée*³². J'ai ensuite montré dans *La Légitimité démocratique*³³ comment une nouvelle appréhension de la volonté générale avait cherché à dépasser les limites d'une expression uniquement majoritaire de celle-ci. Un pouvoir n'est ainsi dorénavant considéré comme pleinement

démocratique que s'il est soumis à des épreuves de contrôle et de validation à la fois concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire. On attend qu'il se plie à un triple impératif de mise à distance de positions partisans et des intérêts particuliers (légitimité d'impartialité), de prise en compte des expressions plurielles du bien commun (légitimité de réflexivité) et de reconnaissance de toutes les singularités (légitimité de proximité). D'où la place de plus en plus grande prise dans les démocraties par des institutions comme les autorités indépendantes et les conseils constitutionnels. J'ai simultanément analysé la crise contemporaine de la représentation et examiné les conditions de son dépassement dans l'essai *Le Parlement des invisibles*³⁴.

La *démocratie-forme de société* constitue sa troisième figure. J'avais commencé à l'appréhender dans *Le Sacre du citoyen*, en montrant comment la révolution moderne avait d'abord été en son principe le plus profond une « révolution de l'égalité », celle-ci étant appréhendée comme une relation, comme une façon de constituer une « société des semblables ». L'égalité avait en effet été considérée en son origine comme une qualité démocratique, une figure de la communalité, et pas seulement comme un mode de distribution des richesses. Mais c'est surtout dans *La Société des égaux* que j'ai considéré cette question dans toute son ampleur, en montrant comment c'est la panne de cette idée d'égalité qui a été un des facteurs essentiels conduisant à l'explosion contemporaine des inégalités, destructrice de la démocratie comme forme de société. Et ouvrant de cette façon la voie à toutes les autres régressions possibles de l'idéal démocratique.

Avec le présent ouvrage, c'est donc la *démocratie-gouvernement*, sa quatrième dimension, qui est analysée, retraçant les conditions de la centralité qu'elle a acquise dans le monde contemporain, dérivée de l'avènement de la nouvelle forme présidentielle-gouvernante du régime démocratique. L'achèvement de la longue entreprise que marque la publication de ce volume ne doit évidemment pas être compris comme l'épuisement des questions qui ont commandé sa mise en œuvre. Il y a en effet encore beaucoup de livres à écrire pour éclairer l'histoire et les mutations de la démocratie. Mais je peux au moins espérer avoir ainsi donné un ensemble d'outils utiles pour participer à la reconceptualisation de ces questions. L'histoire nous mord en effet actuellement la nuque, et jamais peut-être l'effort d'élucidation du monde n'a été aussi nécessaire pour faire face aux tâches d'un présent sur le fil du rasoir.

Notes

1. C'était clairement le cas aux XVIII^e et XIX^e siècles, le terme de gouvernement étant alors pris comme synonyme de régime, la notion de gouvernement englobant donc aussi bien le législatif que l'exécutif. L'expression commune « gouvernement représentatif » désignait de la sorte ce que j'appelle ci-dessous la forme parlementaire-représentative du régime démocratique.

2. Et ce, d'autant plus que la Constitution est maintenant stabilisée, les procédures pour la modifier étant dorénavant quasiment impossibles à réunir (voir l'article V de cette Constitution).

3. Bien qu'à l'exception de la Hongrie leurs présidents de la République soient élus au suffrage universel direct.

4. Et mineure de la Finlande (1988), de l'Irlande (1938) et de l'Autriche (1951), puisque le président n'est pas véritablement la tête de l'exécutif dans ces cas.

5. La spécificité américaine repose sur la désignation de grands électeurs au niveau des États, avec des règles à chaque fois spécifiques. Ces grands électeurs ainsi nommés constituent le collège électoral qui nomme le président. Il résulte de cette procédure à deux degrés que l'élu peut ne pas être celui qui a recueilli la majorité des suffrages dans le pays.

6. Les conditions d'avènement de la centralité de ce pouvoir exécutif sont développées dans la première partie, chapitre 3.

7. Voir la deuxième partie, chapitre 2.

8. Sur les conditions de formation de ce modèle et les détails de sa Constitution, voir la première partie, chapitres 1 et 2.

9. Ce sera un objectif constamment réaffirmé dans les congrès ouvriers de la fin du XIX^e siècle en Europe, alors que le suffrage universel venait tout juste d'être conquis. En France, voir les expressions archétypiques d'Ernest ROCHE : « Tant que le mandat impératif n'existera pas, le représentant du peuple, l'ouvrier même, si humble, si docile la veille du scrutin, peut devenir le lendemain un maître, un tyran inexorable » (*Séances du Congrès ouvrier socialiste de France. Troisième session*, Marseille, Doucet, 1879, p. 590).

10. L'idée étant que les représentants seraient paralysés dès lors que les circonstances ayant déterminé leurs mandats auraient changé. C'est pourquoi une des premières décisions de l'Assemblée constituante française de 1789 avait été de prohiber les mandats impératifs. Sans cette prohibition, il n'aurait en effet pas été possible de rompre avec la formule initiale des États généraux. Et la possibilité de voir des positions modifiées par la dynamique de la délibération aurait aussi été rejetée.

11. L'idée de tirage au sort, il faut en effet le souligner, n'est jamais proposée pour des fonctions exécutives. La raison en est simple : le tirage au sort valorise la catégorie du *quelconque* (avec la dimension statistique d'échantillon qu'elle peut avoir) et s'inscrit à ce

titre dans le registre des procédures de représentation-figuration. Alors que l'exercice de fonctions gouvernantes requiert *a priori* des compétences, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un choix de distinction. Le tirage au sort est ainsi adapté pour constituer un jury citoyen ou un groupe d'expression, les formes techniques de l'opération pouvant varier selon les modes de détermination des populations au sein desquelles s'effectue le tirage.

[12.](#) Ce point décisif est précisément traité dans la troisième partie, chapitre 1.

[13.](#) C'est en tout cas le but qui lui est théoriquement assigné : « L'élection, rappelle en ce sens Bernard MANIN, constitue l'institution centrale du gouvernement représentatif » (*Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p. 18).

[14.](#) Du fait aussi que l'élection de représentants est toujours plurielle : c'est une *assemblée* de représentants qui est élue. Nous reviendrons sur ce point.

[15.](#) Ce qui permet à certains de se dire par provocation positive « contre les élections » (voir David VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014).

[16.](#) Félicité Robert DE LAMENNAIS, « Aux ouvriers », *Le Peuple constituant*, 24 avril 1848.

[17.](#) Voir sur ce point Pierre ROSANVALLON, *La Société des égaux*, Paris, Seuil, 2011.

[18.](#) À commencer par *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, et *La Question syndicale. Histoire et avenir d'une forme sociale*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.

[19.](#) Les travaux les plus éclairants sur cette mutation décisive sont ceux de Peter MAIR. Voir « Representative versus Responsible Government », Max Plank Institute for the Study of Societies, septembre 2009, et son ouvrage posthume, *Ruling the Void : The Hollowing of Western Democracy*, Londres, Verso, 2013. Ces derniers travaux me semblent radicaliser sa théorie pionnière du « parti-cartel », formulée dans les années 1990 avec Richard KATZ (« Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 1, n° 1, 1995, p. 5-31). Pour une évaluation empirique de cette théorie, voir Yohann AUCANTE et Alexandre DÉZÉ (dir.), *Les Systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

[20.](#) Refait surface sur ce mode l'ancienne conception organique de la représentation, telle que les révolutionnaires français ou Edmund Burke la concevaient. Mais il ne s'agit plus de « vouloir pour la nation », en élaborant les lois. La fonctionnalité est maintenant le service de l'exécutif.

[21.](#) Cette coupure présente un caractère accentué en France du fait que la classe politique, prise comme un tout, sort souvent des mêmes grandes écoles.

[22.](#) Il faut entendre par là les adhérents « de conviction », que l'on peut opposer aux adhérents participant directement ou indirectement au système politique.

[23.](#) Paris, Seuil, 2014.

[24.](#) Voir raconterlavie.fr

[25](#). Présupposant d'ailleurs de la sorte que l'élection reste la forme privilégiée, sinon unique, de l'expression démocratique.

[26](#). Dans ce cadre, les partis sont donc essentiellement les gardiens du maintien de certaines prérogatives parlementaires et participent par ailleurs à une meilleure reconnaissance des droits de l'opposition, ce qui représente certes une indéniable utilité démocratique.

[27](#). Voir sur ce point l'ouvrage très éclairant d'Isabelle THIREAU et Hua LINSHAN, *Les Ruses de la démocratie. Protester en Chine*, Paris, Seuil, 2010.

[28](#). Sans même prendre en compte le problème des fraudes électorales massives, fréquentes dans de tels cas de figure.

[29](#). *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

[30](#). Paris, Seuil, 2006.

[31](#). *Op. cit.*

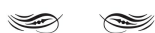
[32](#). *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

[33](#). *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

[34](#). *Op. cit.*

I

LE POUVOIR EXÉCUTIF : UNE HISTOIRE PROBLÉMATIQUE



1. LE SACRE DE LA LOI ET LE DÉCLASSEMENT DE L'EXÉCUTIF
2. LE CULTE DE L'IMPERSONNALITÉ ET SES MÉTAMORPHOSES
3. L'ÂGE DE LA RÉHABILITATION
4. LES DEUX TENTATIONS

1.

Le sacre de la loi et le déclassement de l'exécutif

L'idée d'un règne de la loi

L'idéal démocratique est celui d'un établissement proprement humain de l'organisation sociale. On en a déduit que la reconnaissance de la souveraineté du peuple devait se prolonger par l'avènement d'un peuple-législateur. Et c'est à une véritable sacralisation des lois qu'a simultanément été adossé cet idéal au XVIII^e siècle. L'idée d'un règne de la loi a en effet alors renvoyé au projet de mettre en place un pouvoir de la généralité d'ordre indissociablement procédural et substantiel, correspondant à une vision renouvelée de la gestion des hommes et des choses. Il y avait une dimension pratique et rationalisatrice dans cette entreprise : simplifier et stabiliser le fonctionnement de la justice en uniformisant le maquis existant des coutumes. Mais, au-delà de cette visée technique, l'objectif des réformateurs était progressivement devenu beaucoup plus ambitieux. Il était de révolutionner l'action publique, d'en évacuer certes toute forme d'arbitraire, mais plus radicalement de la « désubjectiver » en mettant au poste de commandement un pouvoir objectif de la règle se substituant à la volonté d'un seul. Cesare Beccaria, le grand philosophe du droit de l'époque des Lumières, donnera tout son éclat à une telle conception du rôle de la loi dans un ouvrage qui fera date, *Des délits et des peines* (1764)¹. Son point de départ était classiquement « libéral ». Il voulait d'abord remédier à l'incohérence de la justice qui pouvait infliger des peines fort variables pour des délits identiques. Comme de nombreux philosophes, il était en effet hanté par le spectre de l'erreur judiciaire et révolté par l'arbitraire des condamnations. C'est la latitude d'interprétation des juges qui était à ses yeux l'origine de ces variations dommageables. D'où son combat pour une objectivation du droit visant à réduire l'indétermination de la loi dans sa confrontation à la diversité des faits. L'établissement d'une vraie justice, capable de prévenir l'arbitraire par son impersonnalité, impliquait donc pour lui que l'application de la lettre des textes s'impose avec évidence, la loi générale et les faits devant se superposer exactement. Son idée directrice, que partageront tous les réformateurs du siècle, était que chaque loi, par la généralité de son expression, comprenne et embrasse toutes les espèces de cas particuliers,

pouvant ainsi suffire à gouverner le réel. Au tournant du XIX^e siècle, Jeremy Bentham, le père de l'utilitarisme, prolongera cette démarche en appelant à faire d'une *science de la législation* le vecteur essentiel d'une révolution indissociablement démocratique, morale et méthodologique². Il formulera dans cet esprit en 1789 le projet d'un *pannomion* appelé à être au droit ce qu'il concevra plus tard avec le panoptique en matière de réforme carcérale³. De Beccaria à Bentham, le sacre de la loi a donc clairement été lié au projet de l'avènement d'un pouvoir objectif, fondateur d'une politique nouvelle : celui de la généralité. L'idée de loi a éclipsé dans ces conditions celle de bon gouvernement pour penser au XVIII^e siècle un ordre politique juste et efficace. Il suffit de peu de lois, pourvu qu'elles soient bonnes, pour régir la société : tel a été le leitmotiv. *L'Encyclopédie* avait bien résumé le sentiment de l'époque en estimant que « la multiplicité des lois prouve, toutes choses égales, la mauvaise constitution d'un gouvernement⁴ ». Générales et peu nombreuses, les lois étaient aussi en conséquence invitées à rester permanentes. Généralité, simplicité, immutabilité : en présentant ces traits, ces lois nouvelles étaient appelées à régir les hommes et les choses dans la convergence du libéralisme et de la démocratie.

Le culte du droit d'un côté et celui-ci du marché de l'autre, régi, lui, par la loi naturelle d'une main invisible, conduiront de la sorte les hommes des Lumières à réduire l'espace du politique comme *sphère de la décision*. Ces deux visions de ce qu'était une loi, distinctes en ce sens que l'une était positive tandis que l'autre était alors considérée comme relevant d'un ordre naturel, convergeaient pour marginaliser l'idée de pouvoir exécutif et le rôle d'une volonté politique immédiatement active. La volonté était en effet suspectée d'être le vecteur d'une domination ou de conduire à privilégier des intérêts particuliers. Tout l'effort des sciences sociales de l'époque, dont les Lumières écossaises constituaient la matrice, aura ainsi pour ambition de penser un monde dans lequel la volonté, identifiée à une forme de détermination potentiellement arbitraire, ne jouerait plus aucun rôle, l'idée de gouvernement s'en trouvant du même coup mécaniquement dépréciée. Ce sont les révolutionnaires français qui se feront les champions en actes de cette conception de la rupture avec l'ancien ordre des choses. La manière dont ils l'ont radicalisée a fait pour cela de leur œuvre le laboratoire théorique et

pratique exemplaire de ce sacre de la loi. Nous pouvons donc la prendre comme point de départ de notre enquête sur les conditions historiques d'organisation de la suprématie du pouvoir législatif et du déni de l'exécutif.

Fait significatif, un grammairien français avait proposé en 1789 de considérer que le pays était dorénavant appelé à former un « loyaume⁵ ». Au printemps 1792, une « fête de la loi » – c'était, après celle de la Fédération, l'une des toutes premières – fut significativement organisée en grande pompe dans les rues de Paris, faisant défiler une forêt de bannières où se répétaient les inscriptions « La loi », « Respect à la loi », « Mourir pour la défendre ». « Vive la loi ! » s'exclamait-on avec spontanéité et ferveur pour résumer l'esprit du nouveau régime. La référence à la loi était alors omniprésente dans l'ordre des arguments comme dans celui des émotions⁶. Sur les dix-sept articles que compte la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sept font référence aux fonctions de la loi et établissent ainsi sa centralité. Michelet a été pour cela fondé à caractériser le premier mouvement de la Révolution comme celui d'un « avènement de la loi ». Ce constat global doit cependant être approfondi. Derrière une invocation apparemment univoque se superposaient en effet en 1789 trois différentes approches de la loi.

La première, que l'on pourrait qualifier de « libérale », opposait banalement les vertus d'un État de règle aux errements d'un pouvoir arbitraire. C'était la vision anglaise classique. Le règne de la loi que les hommes de 1789 appelaient de leurs vœux avait d'abord cette dimension. Les formules canoniques de Montesquieu étaient sur ce point dans toutes les têtes, et le despotisme était spontanément stigmatisé comme un régime dans lequel « un seul, sans loi et sans règle, entraîne tout par sa volonté et ses caprices⁷ ». Pour dire les choses autrement, le despotisme était assimilé au pouvoir de la particularité (le « bon vouloir » du prince comme arbitraire) alors que la liberté était garantie par la généralité de la règle : généralité comme origine (production parlementaire) ; généralité comme forme (caractère impersonnel de la norme) ; généralité comme mode d'administration (l'État). Le prestige de la loi procédait de cette triple équivalence. La loi était à la fois un *principe d'ordre* qui permettait de « transformer un nombre infini d'hommes [...] en un même corps », et un *principe de justice* puisqu'en sa généralité elle ne connaissait personne en particulier, ce qui lui permettait ainsi d'être une

« intelligence sans passion »⁸. La célébration révolutionnaire de la loi consonait en second lieu avec l'impératif de rationalisation juridique qui avait émergé au XVIII^e siècle. Le développement d'une vaste entreprise de codification s'était inscrit dans cette perspective. Le terme même de code donnera son horizon à cette volonté réformatrice de substituer une législation uniforme et rationnelle à la bigarrure précédente des coutumes. La codification était pour les constituants une véritable thérapeutique, tant intellectuelle que politique ; elle ne se réduisait pas à une entreprise technique (comme l'était le projet le plus ancien de rédiger les coutumes pour les fixer). La loi avait enfin une troisième dimension, éminemment démocratique, puisqu'elle était « l'expression de la volonté générale » et devait pour cela être l'œuvre du peuple-législateur. L'article 6 de la Déclaration notait ainsi : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. » Elle était de cette triple façon l'incarnation d'un règne de la généralité.

Une utopie politique

Cette conception de la loi avait une dimension totalisante. Elle ne se dissociait pas de l'utopie d'un pouvoir capable de saisir entièrement la société, de la mouvoir en ses détails. Cette philosophie politique trouvait là son ressort le plus puissant. Le règne de la généralité qu'elle appelait de ses vœux n'était donc pas uniquement d'ordre procédural. La loi n'était ainsi pas seulement une norme efficace et légitime pour les hommes de 1789 : elle était un opérateur politique. En bannissant tout rapport à la particularité, la loi entendait dessiner un monde parfaitement juste et ordonné en sa réduction simplificatrice. Une véritable utopie sous-tendait ainsi l'ardeur codificatrice : celle de régir parfaitement le monde en le remodelant pour le rendre absolument préhensible parce que abstractisé. Nul n'a mieux exprimé que Jean Carbonnier, un des grands juristes français du ^exx^e siècle, le lien entre ce qui s'apparente à un phénomène de psychologie juridique et une certaine vision politique. « Légiférer est un plaisir d'une qualité plus exquise que commander, a-t-il noté. Ce n'est plus l'ordre grossier que le maître jette à l'esclave, le chef au soldat, l'impératif immédiat et sans avenir. Non, c'est la *loi*, l'ordre sans visage, qui se veut universel et éternel, à l'instar, à l'égal de la divinité, l'ordre lancé dans l'espace et dans le temps, à la rencontre d'une foule anonyme et d'invisibles générations⁹. » C'est aussi cela que chérissaient les hommes de la Révolution dans la puissance de la généralité. La souveraineté de la loi ne signifiait donc pas seulement pour eux affirmation de l'État de droit, mais ambition du législateur d'absorber toutes les fonctions politiques, et notamment le judiciaire et l'exécutif.

Le déclasséement révolutionnaire du judiciaire

En conséquence de la vision de la loi que nous venons d'exposer, la culture politique révolutionnaire a d'abord « déclassé » le pouvoir judiciaire. On a clairement pu le constater en 1790 dans la grande discussion sur la réforme judiciaire. On ne saurait revenir ici sur l'ensemble de cette question qui a retenu pendant plusieurs mois l'Assemblée constituante. Mais il vaut cependant la peine de rappeler, même très brièvement, à titre d'exemple, les termes dans lesquels avait alors été appréhendée l'organisation du Tribunal de cassation¹⁰. S'ils reconnaissaient que la mise en place d'une procédure de révision « est un malheur, mais un malheur nécessaire¹¹ », les constituants étaient avant tout pénétrés du danger que représenterait un pouvoir autonome d'interprétation. S'ils concevaient qu'une telle instance puisse techniquement servir, selon le mot de l'un d'entre eux, à « maintenir l'unité de législation¹² », ils redoutaient qu'un tribunal appelé à être le gardien ou le protecteur des lois n'en devienne insidieusement le maître. Ils décideront en conséquence que la Chambre de cassation serait unique et sédentaire *auprès du corps législatif*, de telle sorte que ce soit la loi elle-même qui serait à chaque fois précisée, sans que jamais se forme une jurisprudence à proprement parler¹³. « Ce mot de jurisprudence [...] doit être effacé de notre langue », dira significativement Robespierre en traduisant sur ce point le sentiment général. « Dans un État qui a une constitution, une législation, poursuivra-t-il, la jurisprudence des tribunaux n'est autre chose que la loi¹⁴. » L'activité du Tribunal de cassation sera d'ailleurs pratiquement limitée pendant cette période à l'annulation des ordonnances jugées en « contravention formelle » avec un texte ou dérivant d'une « fausse application de la loi »¹⁵.

La disqualification de l'exécutif

C'est parallèlement le pouvoir exécutif qui se trouvera aussi disqualifié et marginalisé, puisqu'il n'opère, par essence, que par des actes particuliers. « La puissance exécutive, indiquait déjà Rousseau dans cet esprit, ne peut appartenir à la généralité comme législatrice ou souveraine ; parce que cette puissance ne consiste qu'en des actes particuliers qui ne sont point du ressort de la loi, ni par conséquent de celui du souverain, dont les actes ne peuvent être que des lois¹⁶. » S'il reconnaissait le rôle de l'exécutif, il ne le concevait donc que comme subordonné et dérivé. D'où la menace que constituait à ses yeux ce dernier s'il devenait trop actif. Le problème était pour lui d'autant plus important qu'il y avait une dissymétrie structurelle entre le législatif et l'exécutif : le premier étant intermittent alors que le second est permanent. Le règne de la loi identifié à celui de la souveraineté du peuple impliquait donc de canaliser et de contraindre très fortement le pouvoir exécutif¹⁷, l'idéal étant de le réduire à la portion congrue. Dans le prolongement de cette approche, Sieyès, le père de la première constitution française, appellera de ses vœux la permanence du corps législatif pour brider l'exécutif¹⁸.

Les hommes de 1789 ont tous partagé cette disqualification. Leur réticence intellectuelle a été d'autant plus forte qu'elle s'enracinait dans un contexte de violent rejet du pouvoir ministériel de l'Ancien Régime. Alors que la figure du roi restait en 1789 encore intouchable, c'est sur ses ministres que se fixeront tous les ressentiments et les mécontentements. Les cahiers de doléances étaient ainsi remplis de récriminations contre leurs « crimes ». Une foule d'ouvrages et de libelles ont de la sorte instruit dès les premiers jours de 1789 le procès de l'action ministérielle. « Depuis l'origine de la monarchie, lisait-on par exemple dans *Révolutions de Paris*, nous avons alternativement gémi sous le despotisme féodal et sous le despotisme ministériel¹⁹. » La dénonciation de ce « despotisme ministériel » faisait alors consensus. C'était une façon de critiquer le pouvoir exécutif en absolvant par une « pieuse fiction » (le mot est de Mirabeau) le monarque lui-même²⁰. Si certains prenaient dans un premier temps la précaution de considérer que le pouvoir ministériel « dégrade le pouvoir exécutif », c'est très rapidement ce dernier

qui fut directement mis en accusation, suspecté d'être spontanément porté au crime de *lèse-nation*. Les débats constitutionnels de 1791 ont amplement témoigné de cette suspicion²¹.

Au moment où les constituants repoussaient fermement l'idée d'un droit d'initiative qui serait attribué en matière législative au roi ou à ses ministres, l'un d'entre eux notait ainsi sans ambages : « Le pouvoir exécutif sera toujours l'ennemi du pouvoir législatif et lui fera tout le mal qu'il pourra. C'est un combat établi dans les systèmes politiques²². » La formule abrupte résumait bien le sentiment général. Fait significatif, c'est le terme même de *pouvoir* que l'on cherchera alors à faire disparaître de la dénomination de l'exécutif. On voulait le dégrader en le requalifiant plus modestement de « fonction » ou d'« autorité ». Sieyès, toujours aux avant-postes de l'imagination sémantique, essaiera les expressions de « commission exécutrice », de « pensée combinante et régulatrice », de « proviseur de l'établissement public », de « commission intermédiaire des pouvoirs »²³. L'exécution était resserrée dans le sens le plus étroit et le plus mécanique que pouvait prendre l'expression, de telle sorte qu'elle ne puisse en aucune manière porter atteinte à la puissance de la loi comme expression de la généralité. Condorcet rêvait même de la mise en place d'un *roi-machine*, exploitant en politique les possibilités offertes par la nouvelle science des automates²⁴. « Il faut au peuple qui veut être libre et paisible, écrivait-il, des lois, des institutions qui réduisent à la moindre quantité possible l'action du gouvernement. » Il allait même jusqu'à parler d'une nécessaire « nullité du gouvernement » résultant « d'un système de lois profondément combiné »²⁵.

La disqualification du pouvoir exécutif n'a pas seulement plongé ses racines dans la culture de la généralité. Elle s'est également nourrie de l'idée largement répandue que le gouvernement était une affaire simple en son principe et qu'un petit nombre de lois suffisait à régler l'activité sociale. L'utopie libérale d'un gouvernement à bon marché a ainsi joué un rôle majeur pour conforter l'attitude des constituants. La plupart d'entre eux croyaient sincèrement que l'excroissance administrative du pouvoir exécutif n'était qu'un effet de l'absolutisme. En même temps qu'ils s'opposaient à la doctrine de la division des pouvoirs et affirmaient qu'il n'y avait qu'un seul pouvoir (résidant dans le corps législatif), ils imaginaient dans l'ordre politique une

mise en œuvre de la loi aussi immédiate qu'ils concevaient son application mécanique dans l'ordre judiciaire²⁶. On avait même symboliquement proposé dans cet esprit de rebaptiser tous les ministères *ministère des Lois de...* pour bien souligner leur caractère subordonné²⁷. Des voix s'élèveront aussi pour que le roi, détenteur du pouvoir exécutif, ne soit considéré, de façon diminutive, que comme le « premier fonctionnaire public ». Formulation que retiendra d'ailleurs la loi. Après l'adoption de la Constitution de 1791, on ne cessera en outre de limiter et d'encadrer le pouvoir des ministres, voire de chercher à les humilier, en réduisant par exemple leur traitement.

Plus tard, lorsque furent précisées (à la fin de 1793) les attributions du Comité de salut public, organe direct de la Convention nationale, on notera, comme s'il ne s'agissait que d'une évidence : « Le ministère n'est qu'un conseil exécutif chargé des détails d'exécution, surveillé avec une grande activité, et dont les chefs viennent chaque jour, et à des heures indiquées, recevoir les ordres et les arrêtés du Comité²⁸. » Et Robespierre qualifiera au même moment les ministres de « simples instruments » du Comité²⁹, un décret précisant que « la Convention nationale est le centre unique de l'impulsion du gouvernement³⁰ ». Ce sont effectivement ces comités de la Convention qui exerceront le pouvoir. Fait significatif, tous les actes de cette même Convention seront alors présentés comme des « lois », même lorsqu'il ne s'agissait que de décisions purement circonstancielles ou de simples actes d'administration portant sur des objets spécifiques³¹. En 1793 et 1794, les décisions personnelles des membres de la Convention envoyés en mission dans les départements ou auprès des armées furent elles-mêmes qualifiées de lois. L'entreprise de dénégation du pouvoir exécutif culminera le 1^{er} avril 1794 (12 germinal an II) avec la suppression du Conseil exécutif (et partant de la charge de ministre), douze commissions soumises directement à l'autorité du Comité de salut public le remplaçant³². Le pouvoir exécutif reprendra il est vrai une certaine consistance pratique après Thermidor, et la Constitution de l'an III le consacra. Mais on ne saurait y voir une véritable rupture. C'est vrai aussi du sens qu'il convient d'attribuer à l'introduction concomitante du bicamérisme ou à la reconnaissance du caractère positif que pouvait jouer une certaine division des pouvoirs. Ce sont des prudences et des vues pratiques qui ont commandé ces différents changements d'attitude. Mais

le principe de la centralité législative n'a pas alors été abandonné. Il a seulement été aménagé. L'idée qu'il fallait « libérer le corps législatif de son oppression par l'exécutif » continuera de s'imposer³³.

Notes

1. Voir Michel PORRET (dir.), *Beccaria et la culture juridique des Lumières*, Genève, Droz, 1997.

2. Voir Jacques VANDERLINDEN, « Code et codification dans la pensée de Jeremy Bentham », *Revue d'histoire du droit*, vol. 32, 1964 ; Denis BARANGER, « Bentham et la codification », *Droits*, n° 27, 1998 ; et François OST, « Codification et temporalité dans la pensée de J. Bentham », in Philippe GÉRARD, François OST, Michel VAN DE KERCHOVE (dir.), *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Publications des FUSL, 1987.

3. Ce projet d'un *pannomion de la nation française* se trouve dans ses manuscrits déposés à University College (voir manuscrit n° 100, cité par Élie HALÉVY, *La Formation du radicalisme philosophique*, t. 1, Paris, Alcan, 1901, p. 367). Voir aussi ses *Pannomial Fragments*, in *The Works of Jeremy Bentham*, t. 3, édité par John BOWRING, Édimbourg, William Tait, 1843, p. 211-230, ainsi que son *Nomography, or the Art of Inditing Laws*, *ibid.*, p. 232 sq.

4. Louis DE JAUCOURT, « Loi ». Voir aussi Jean-Jacques ROUSSEAU, « Des lois », in *Œuvres complètes*, t. 3, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1964, p. 493. Ce texte est une longue diatribe contre « la multitude énorme des lois ».

5. Urbain DOMERGUE, cité par Ferdinand BRUNOT, *Histoire de la langue française des origines à 1900*, t. 9, *La Révolution et l'Empire*, Paris, Armand Colin, 1937, p. 641. « Nous nommons royaume, disait-il, un pays déjà régi souverainement par un roi ; le pays où la loi seule commande, je le nommerai loyaume. »

6. Voir le chapitre « La suprématie de la loi », in Jean BELIN, *La Logique d'une idée-force. L'idée d'utilité sociale et la Révolution française (1789-1792)*, Paris, Hermann, 1939. Voir aussi Jean RAY, « La Révolution française et la pensée juridique : l'idée du règne de la loi », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, vol. 128, 1939, ainsi que Catherine LARRÈRE, « Le gouvernement de la loi est-il un thème républicain ? », *Cahiers de philosophie politique et juridique de l'université de Caen*, n° 12, 1987.

7. Montesquieu, *L'Esprit des lois* (1748), Livre II, chap. 1, in *Œuvres complètes*, t. 2, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1951, p. 239.

8. Selon des formules rapportées par Marie-France RENOUX-ZAGAMÉ, *Du droit de Dieu au droit de l'homme*, Paris, PUF, 2003, p. 24.

9. Jean CARBONNIER, « La passion des lois au siècle des Lumières », in *Essais sur les lois*, 2^e éd., Paris, Defrénois, 1995, p. 240. « Aussi, poursuivait-il, conçoit-on qu'il existe une passion de légiférer, une passion des lois, qui ne se confond point avec la banale soif du pouvoir, ni même avec cette jouissance plus singulière que l'on peut éprouver à faire son testament. C'est un phénomène de psychologie juridique – de psychologie individuelle et collective indivisiblement. »

[10.](#) Loi du 27 novembre 1790. Voir sur ce point la synthèse de Jean-Louis HALPÉRIN, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, Paris, LGDJ, 1987.

[11.](#) Bertrand BARÈRE, discours du 8 mai 1790, *Archives parlementaires*, t. 15, p. 432.

[12.](#) Antoine BARNAVE, discours du 8 mai 1790, *ibid.*

[13.](#) Le mécanisme précis mis en place juxtaposait en fait l'interprétation législative à la cassation. Dans les cas – supposés rarissimes – où l'imprécision du texte était en cause, c'est le législateur lui-même qui devrait trancher. « C'est dans le sein du corps législatif que doit être placé le Tribunal de cassation », disait Robespierre pour marquer que la cassation – au sens strict du terme – devait être considérée comme une mesure d'intérêt général étrangère au cas des personnes et donc à l'ordre judiciaire (discours du 25 mai 1790, *ibid.*, p. 671).

[14.](#) Intervention du 18 novembre 1790, *Archives parlementaires*, t. 20, p. 516.

[15.](#) Suivant en cela scrupuleusement la lettre d'un décret du 27 novembre 1790 qui stipulait dans son article 3 que le recours en cassation ne devait avoir lieu que dans le cas d'une « contravention *expresse* au texte de la loi ». Voir les exemples donnés par Jean BELIN, « La notion de cassation », in *La Logique d'une idée-force*, *op. cit.*, p. 94-96. Cette conception fut maintenue dans les Constitutions de l'an III et de l'an VIII ; on la retrouve encore affirmée dans la loi du 16 septembre 1807 et dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815.

[16.](#) *Du contrat social* (1762), in *Œuvres complètes*, t. 3, *op. cit.*, p. 395-396.

[17.](#) Voir Robert DERATHÉ, « Les rapports de l'exécutif et du législatif chez J.-J. Rousseau », *Annales de philosophie politique*, n° 5, 1965.

[18.](#) Voir ses *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, s. l., 1789.

[19.](#) *Introduction à la Révolution*, servant de préliminaire à *Révolutions de Paris*, 30 janvier 1790, p. 6.

[20.](#) Voir le chapitre « Le discrédit de la fonction ministérielle », in Édith BERNARDIN, *Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur (1792-1793)*, Paris, Société des études robespierristes, 1964.

[21.](#) Voir cependant, pour une vision plus nuancée que la mienne, Guillaume GLÉNARD, *L'Exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010.

[22.](#) Bertrand BARÈRE, discours du 27 août 1791, *Archives parlementaires*, t. 29, p. 742. Une formule équivalente se trouve dans l'ouvrage de l'abbé MABLY, *Du gouvernement et des lois de la Pologne*, publié de façon posthume en 1789.

[23.](#) On trouve ces différentes formules dans le quatrième cahier de ses *Délinéaments politiques*, reproduit in Christine FAURÉ (dir.), *Des manuscrits de Sieyès, 1773-1799*, Paris, Honoré Champion, 1999, p. 396-401.

[24.](#) Voir sa « Lettre d'un jeune mécanicien aux auteurs du *Républicain* », 16 juillet 1791, in *Œuvres de Condorcet*, t. 12, Paris, Firmin Didot, 1847, p. 239-241.

[25](#). *De la nature des pouvoirs politiques dans une nation libre*, novembre 1792, *ibid.*, t. 10, p. 607.

[26](#). Pour une première vision d'ensemble, voir Joseph BARTHÉLEMY, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1907 ; et Michel VERPEAUX, *La Naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF, 1991.

[27](#). Proposition de Pierre-Louis ROEDERER. Voir son intervention du 10 avril 1791, *Archives parlementaires*, t. 24, p. 691.

[28](#). La formulation est de Bertrand BARÈRE. Voir son intervention du 4 décembre 1793, *Archives parlementaires*, t. 80, p. 637.

[29](#). Maximilien ROBESPIERRE, intervention du 4 décembre 1793, *ibid.*

[30](#). Article 1 du décret du 4 décembre 1793.

[31](#). Voir les développements dans l'article « Loi » in MERLIN DE DOUAI, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, 4^e éd., Paris, Garnery, 1813, t. 7, p. 524. On notera que, dès la Constituante, tous les décrets revêtus de la sanction royale portaient l'intitulé de « loi », pour souligner que le roi n'avait pas de volonté propre.

[32](#). Voir le rapport de Lazare CARNOT sur la suppression du Conseil exécutif, 1^{er} avril 1794, *Archives parlementaires*, t. 87, p. 694-698.

[33](#). Dans son rapport de l'an VII, Français de Nantes parle ainsi encore de « libérer le corps législatif de son oppression par l'exécutif » (cité par Bernard GAINOT, *1799, un nouveau jacobinisme ?*, Paris, Éditions du CTHS, 2001, p. 452).

2.

Le culte de l'impersonnalité et ses métamorphoses

Si la loi peut exprimer la volonté générale, c'est parce qu'elle est impersonnelle. Généralité et impersonnalité sont les deux traits complémentaires qui la caractérisent, dans sa qualité substantielle d'un côté et dans la forme du pouvoir qu'elle exerce de l'autre. C'est aussi cette seconde dimension qui avait fait chérir son nom par les Lumières, puis les révolutionnaires américains et français, et déjà bien sûr les Grecs anciens¹ : elle peut commander sans opprimer, car elle est censée être structurellement objective, impartiale, détachée de toute visée intéressée. Elle est le maître juste par excellence, une puissance d'ordre qui oblige les hommes sans les dominer ; elle contraint sans les violenter ou les humilier ceux qui lui obéissent.

L'idée d'un pouvoir sans tête

L'hiatus entre cette vision du bon pouvoir de l'impersonnalité qu'incarnait la loi et la dévolution au roi seul du pouvoir exécutif n'était pas immédiatement apparu aux Français. Le fait est plus largement que le maintien d'un roi n'avait pas été perçu comme contradictoire avec les valeurs et les institutions révolutionnaires dans un premier temps. C'était en effet une figure héritée, qui n'avait pas à être pensée et justifiée comme s'il s'était agi d'une instauration. La référence positive aux institutions anglaises continuait par ailleurs à jouer un certain rôle au début de la Révolution. Le roi n'était en outre pas une véritable individualité : il était absorbé par sa fonction d'incarnation d'une identité collective. Le principe indissociablement juridique et psychologique selon lequel « il ne pouvait mal faire » était encore aussi gravé dans les têtes². Le pouvoir exécutif qu'il exerçait était enfin considéré comme subordonné.

Mais toutes ces représentations s'étaient sérieusement fissurées dès les lendemains de la fuite à Varennes. Il est d'ailleurs significatif qu'ait été forgé à ce moment le terme d'*acéphocratie*, érigeant l'idée d'un pouvoir sans tête en catégorie constitutionnelle. L'auteur d'un essai portant ce titre avait expliqué à longueur de pages que, « dès qu'un seul homme sera le maître de la force publique, celui-ci sera entouré d'esclaves³ ». Le mot sera oublié, mais pas la chose. C'est aussi le moment où Brissot et Condorcet ont commencé, les premiers, à s'afficher ouvertement républicains. Il n'est donc pas étonnant que l'on n'ait pas spontanément pensé en termes de « remplacement » la nouvelle figure de l'exécutif après la chute de la monarchie le 10 août 1792. Les débats de l'époque sur la façon dont une image de la république pouvait être substituée à la précédente figure du roi sur le sceau officiel de l'État l'ont montré. Avec l'adoption de la première figure de Marianne, une liberté tenant une pique surmontée d'un bonnet phrygien, allégorie remontant au monde romain⁴, s'est opéré le premier acte symbolique marquant la radicalisation de l'entreprise révolutionnaire de dépersonnalisation du pouvoir. Le choix d'un symbole visuel féminin en a redoublé l'intention, nul ne pouvant alors imaginer la possible évocation d'une femme présidant aux destinées du pays.

Si les experts en constitutions pouvaient se diviser sur bien des points dans la France de 1792, tout le monde s'accordait pour repousser l'idée d'un exercice solitaire du pouvoir exécutif. Si le peuple en tant que corps avait remplacé pour tous le roi comme souverain, il était inconcevable que ce dernier trouve une forme quelconque de successeur en tant que chef du gouvernement. Le terme même de président n'était alors entendu que de façon technique. Au moment où s'était formée la Convention nationale, en septembre 1792, il y avait ainsi eu une réaction de rejet viscéral lorsqu'on avait proposé que le président de la Convention prenne le titre de « président de la France » et qu'il incarne la dignité et la grandeur des institutions révolutionnaire et de la souveraineté du peuple en étant logé dans le palais des Tuileries⁵. Un conventionnel avait résumé l'état d'esprit général en répliquant vertement : « Ce n'est pas la royauté seulement qu'il importe d'écarter de notre Constitution, *c'est toute espèce de puissance individuelle qui tendrait à restreindre les droits du peuple et blesserait les principes de l'égalité*⁶. » Un peu plus tard, en l'an VIII, lorsqu'on avait proposé d'instituer un « président de la République » – c'est la première fois que la formule était utilisée –, l'idée avait été vivement repoussée⁷. Bonaparte lui-même l'avait taxée de ridicule, quelques semaines avant sa nomination comme Premier consul aux pleins pouvoirs !

Un pouvoir collégial, non élu

Dès le 15 août 1792 fut donc mis en place un Conseil exécutif provisoire de six ministres, une présidence « technique » étant prévue sur la base d'une rotation hebdomadaire, afin de donner un caractère fonctionnellement collégial à l'institution⁸. Lorsqu'il présenta en février 1793 à la Convention la première esquisse du projet de nouvelle constitution, Condorcet souligna l'importance d'asseoir le principe de collégialité afin de conjurer de possibles dérives autoritaires⁹. Tout en insistant, pour ne pas heurter la sensibilité dominante, sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'instaurer un « véritable pouvoir », mais seulement un organe « chargé de veiller à l'exécution de la volonté nationale », il avait pris soin de détailler les conditions d'organisation d'une collégialité sans dangers : renouvellement annuel par moitié du Conseil (composé de sept membres), afin qu'il ne forme jamais un corps autonome ; subordination stricte aux dépositaires de la puissance législative avec la possibilité pour le corps législatif de mettre en jugement les membres du Conseil ou même de les destituer directement en cas « d'incapacité ou de négligence grave » ; présidence rotative sur une base bihebdomadaire.

La Constitution finalement votée en juin 1793 reprendra l'essentiel de ces principes, accroissant la dimension de collégialité avec l'installation d'un Conseil exécutif de vingt-quatre membres, sans hiérarchie interne, directement choisis par le corps législatif, même s'ils étaient extraits d'une liste formée dans les départements. La perspective était au départ celle d'un pur gouvernement d'assemblée, l'exécutif étant explicitement cantonné à la position subordonnée de « bras de l'Assemblée ». On résumera alors les choses en disant : « Il n'y a qu'un seul pouvoir : le pouvoir national qui réside dans le corps législatif¹⁰. » Si le Comité de salut public exerça ensuite un véritable pouvoir directeur, voire dictatorial, il n'était cependant lui-même en son principe qu'une simple émanation du corps législatif-représentatif. Après la chute de Robespierre, l'idée que le pouvoir exécutif devait être totalement subordonné au législatif restera pour cela dominante. Le projet de constitution présenté en l'an III notait ainsi abruptement : « La Convention ne doit pas abandonner dans ce moment les rênes du gouvernement à des mains

étrangères, elle ne pourrait s'en dessaisir sans danger¹¹. » On restait ainsi fidèle au modèle d'un gouvernement organisé *dans* le corps législatif-représentatif. Si le cadre intellectuel restait inchangé, les thermidoriens entendaient cependant en même temps rompre avec les dérives de ce Comité de salut public. Ils appelaient ainsi politiquement et socialement de leurs vœux un « gouvernement ferme¹² » et réactif, capable d'instaurer un retour à l'ordre et de juguler les mouvements populaires, tout en souhaitant qu'il ne représente aucune menace pour les libertés. La solution ? Elle était pour eux d'établir une forme de dualisme exécutif. C'est ce que mettra en place la Constitution de l'an III. D'un côté la formation d'un directoire de cinq membres, exprimant la « pensée du gouvernement », et de l'autre des ministres soumis à ses ordres, révocables à sa volonté, chargés des « détails de l'administration ». Le Directoire était une instance délibérante, alors qu'il était précisé que « les ministres ne forment point un conseil ». C'était faire écho aux réflexions précédentes d'un Saint-Just qui avait agité au printemps 1793 la menace de l'institution d'une « royauté de ministres » et déjà suggéré de diviser en deux organes le pouvoir exécutif : un Conseil pour délibérer et des ministres pour exécuter ses décisions¹³. C'est donc à distance d'un « pouvoir ministériel », toujours suspecté de faire renaître l'ancien régime, qu'une forme d'exécutif moderne a commencé à être acclimatée en France. Exécutif pensé sous une forme indissociablement collégiale et continuellement renouvelée, avec la nomination d'un nouveau membre chaque année, assurant une forme de dépersonnalisation radicale de l'institution qui écartait le spectre de la réapparition d'une figure royale (on sait le rôle qu'avait joué la rumeur d'un Robespierre désirant se faire roi dans son élimination)¹⁴.

Parallèlement, l'idée d'un pouvoir exécutif directement élu par les citoyens n'était pas venue à l'esprit des hommes de 1789 ou de 1793. Y compris dans les cercles les plus radicaux. Ni Babeuf, ni Robespierre, ni même Hébert et ses enragés, n'avaient imaginé que ce pût être possible ou même tout simplement souhaitable. La position de Condorcet était restée sur ce point marginale lorsqu'il avait publié en juillet 1791 sa brochure « Sur l'institution d'un conseil électif »¹⁵. C'est en tant que précurseur de l'idéal républicain, alors très isolé, qu'il avait formulé la proposition d'un conseil élu par les

citoyens, destiné à prendre collectivement la place du roi. Conseil qui aurait dû être composé pour lui de personnes « choisies par les mêmes électeurs que les membres des législatures ». La brochure était alors passée inaperçue. Sa position était d'autant plus originale que le pouvoir exécutif était encore à ses yeux l'égal en légitimité du pouvoir législatif. C'est ainsi avec Condorcet que fut esquissée pour la première fois l'idée d'un pouvoir exécutif ayant une consistance propre, appelé de ce fait à être démocratiquement consacré par les urnes. Il avait maintenu l'idée dans son « Exposition des principes et des motifs du plan de constitution » (février 1793¹⁶), dans lequel il avait noté en ce sens : « Les membres du Conseil ne seront point élus par le corps législatif, puisqu'ils sont les officiers du peuple, et non ceux de ses représentants. » Mais sa proposition sur ce point, totalement à contre-courant, n'avait même pas été discutée.

Bonaparte : retour d'un nom propre et nouveau régime de la volonté

De 1789 à 1794, la philosophie révolutionnaire des pouvoirs avait gardé un certain aspect théorique. La marche haletante des événements n'avait en effet cessé d'imposer son rythme et avait conduit à une gestion immédiate des urgences. Ce n'est qu'ensuite, pendant la période du Directoire, les cinq années qui suivent l'adoption de la Constitution de l'an III (1795), que va être pratiquement mis à l'épreuve le credo révolutionnaire. Le constat sera alors fait que le nouveau régime s'avérerait incapable de gérer le pays avec les institutions qui avaient été mises en place. Menacé sur sa droite et sur sa gauche, il sera ballotté entre la volonté de refroidir la vie politique, de conjurer le retour aux années qui avaient été dominées par la « magie des mots », selon l'expression de Sieyès¹⁷, et sa détermination à juguler par le recours à des coups d'État, à partir de l'an IV, l'affirmation d'une sensibilité royaliste qui avait refait surface dans les urnes. Ces années verront en conséquence se superposer impuissance parlementaire et désarroi intellectuel, menant inexorablement le régime à sa perte. Et c'est finalement une épée, on le sait, que l'on finira par chercher pour résoudre le problème constitutionnel et politique français.

Avec la Constitution de l'an VIII, rédigée pour sortir de la crise, un régime en rupture radicale avec la précédente culture politique se mettra en place. Pour « terminer la révolution » – c'était le grand mot d'ordre de la période –, l'idée dominante sera qu'il faut concentrer le pouvoir entre les mains de l'exécutif. Et c'est parallèlement le principe d'impersonnalité qui sera révoqué. Si celui-ci paraissait toujours honoré par l'instauration formelle d'un triumvirat, le Premier consul s'était pratiquement vu confier le droit de dominer seul la scène. Pour certains, ces mesures ne faisaient qu'obéir à des données circonstanciées. « On était fatigué des assemblées », résumera Bonaparte lui-même¹⁸. Mais c'est également un autre modèle d'exercice de la souveraineté du peuple qui allait être proposé.

Madame de Staël a su caractériser en des formules qui sont restées célèbres le choc causé par l'ascension de Bonaparte à son retour d'Égypte. « C'était la première fois, depuis la Révolution, qu'on entendait un nom propre dans

toutes les bouches, a-t-elle écrit. Jusqu'alors on disait : l'Assemblée constituante a fait telle chose, le Peuple, la Convention ; maintenant, on ne parlait plus que de cet homme qui devait se mettre à la place de tous, et rendre l'espèce humaine anonyme, en accaparant la célébrité pour lui seul, et en empêchant tout être existant de pouvoir jamais en acquérir¹⁹. » C'était bien décrire le congé qui avait été donné d'un coup à l'idéal précédent d'impersonnalité. Il y avait certes dans l'élévation du général l'effet d'un certain consentement au retour à un ordre de type monarchique, après le constat désabusé de l'échec des dix précédentes années d'exploration constitutionnelle. Les cris de « Vive le roi ! » s'étaient ainsi de plus en plus fait entendre en 1799²⁰. Mais c'était en même temps d'autre chose qu'il s'agissait. En 1800, il n'était nullement question de revenir au principe héréditaire, ni à une vision hiérarchique du social. Même devenu Napoléon, Bonaparte restera d'ailleurs d'une certaine façon fidèle à l'idéal égalitaire définissant au plus profond la rupture révolutionnaire (et c'est ce qui lui assurera sa popularité). Avec lui, c'était d'abord le pouvoir exécutif qui était magnifié, en lui-même. Il n'y avait aucun effet de nostalgie dans l'affirmation de la prééminence de celui-ci, aucune dimension restauratrice. Mais au contraire la vision d'un accomplissement nécessaire de la modernité politique. Accomplissement s'adossant à une réinterprétation de la vieille notion d'incarnation. Bonaparte n'était pas la figure abstraite du tout théorisée dans le *Léviathan* de Thomas Hobbes (1651), ni l'emblème lointain de la puissance d'un Roi-Soleil. Il fut plutôt un « éclatant exemple du don de personnification²¹ » à l'âge démocratique, celui qui s'avérera capable d'« absorber en soi une génération tout entière », pour reprendre une formule d'Edgar Quinet²². Il sera ainsi le premier à être qualifié d'*homme-peuple*²³, de telle sorte qu'un admirateur pourra s'adresser à lui en disant : « Vous portez notre nom. Réglez à notre place²⁴. »

Bonaparte redéfinira aussi l'idéal de la volonté démocratique. La Révolution avait célébré le culte de l'impersonnalité. Mais elle n'avait pas congédié pour autant la notion de volonté. Les révolutionnaires, comme les hommes des Lumières, avaient fait leur l'ambition d'un Bacon « de reculer les bornes de l'empire humain en vue de réaliser toutes les choses possibles²⁵ ». Mais leur idéal était de voir triompher une volonté dépersonnalisée, la

volonté générale exprimée par la loi. Notion elle-même confortée par celle de *progrès*, donnant l'idée d'un mouvement en avant qui n'avait pas besoin d'être indexé sur les décisions d'individus particuliers et qui résultait en outre de la capacité à faire advenir par l'éducation un homme nouveau, entièrement dévoué au bien commun. Avec Bonaparte, c'est l'approche militaire de la volonté qui sera célébrée : celle d'une décision humaine dont l'efficacité est liée au fait de produire des effets immédiats, dégagée donc des pesanteurs d'une délibération collective. S'il consultait beaucoup, Bonaparte décidait seul. Et c'est d'ailleurs cette capacité qui séduira nombre de ses contemporains. Si l'image de l'homme-peuple célébré par les chansonniers de la première moitié du XIX^e siècle a beaucoup compté dans l'édification de la légende napoléonienne²⁶, c'est en effet plus encore la manifestation d'une volonté directement active et d'une formidable énergie qui fascinera les contemporains et en fera un des grands héros de l'âge romantique²⁷, à un moment où beaucoup se désespéraient de l'entrée dans la platitude, répétitive et morne, du nouveau monde bourgeois.

Le nouvel âge de l'impersonnalité

La vérité du coût de la guerre et celle des désastres qu'elle entraîna mettront fin à l'épisode napoléonien. L'entrée dans un siècle de paix relative aidant, la foi dans la vertu de l'impersonnalité fera retour, la figure de Napoléon s'érigeant pour les élites du pays en repoussoir absolu de ce qu'un bon pouvoir devait être. Même si le petit peuple, et notamment celui des campagnes, entretiendra la légende – d'une façon dont témoignera la capacité du neveu à s'imposer à son tour –, c'est l'hérésie démocratique constituée par l'idée d'une personnification du pouvoir qui unira dans une même réprobation libéraux, républicains, socialistes et communistes de toutes obédiences. Avec Madame de Staël, ils voueront aux gémonies « un homme élu par le peuple, qui a voulu mettre son *moi* gigantesque à la place de l'espèce humaine²⁸ ». Mais cette condamnation ne fera pas revenir à la radicalité utopique de l'abstraite impersonnalité révolutionnaire. À gauche, l'impersonnalité aura désormais un visage, celui du peuple vivant. Foules révolutionnaires ou majorités électorales, ses formulations varieront, mais la perspective restera celle dont Michelet indiquera le sens : « Les masses font tout et les grands noms font peu de choses, [...] les prétendus dieux, les géants, les titans [...] ne trompent sur leur taille qu'en se hissant par fraude aux épaules du bon géant, le Peuple²⁹. » Michelet qui aimait citer ce mot d'Anacharsis Cloots dans son *Appel au genre humain* : « France, guéris des individus³⁰. »

Chez les libéraux et les républicains de gouvernement, l'impersonnalité aura au XIX^e siècle le visage d'un type de régime, le parlementarisme, et simultanément celui d'un pouvoir social, le règne des notables ou celui d'une classe politique. On pourrait aller jusqu'à risquer à ce propos la notion d'*impersonnalité de classe*. C'est de cette façon que les idéaux révolutionnaires ont pris une forme constitutionnelle stable en France. Ces idéaux ont alors été dépouillés de leurs formulations les plus exaltées et de leur radicalité abstraite. Mais, sur le fond, c'est bien la trinité révolutionnaire de l'impersonnalité, de la suprématie du pouvoir législatif (avec la minimisation conséquente de l'exécutif) et de la sacralisation de la loi qui constituera le credo commun aux différents régimes du XIX^e siècle, avec des

colorations évidemment spécifiques, ne serait-ce qu'au regard de l'articulation de ces principes avec le fait de la souveraineté populaire. La III^e République en incarnera l'expression la plus exemplaire, en ayant érigé en dogme constitutionnel le système du gouvernement d'assemblée. Dogme définitivement consacré après la crise du 16 mai 1877, dont il convient de rappeler brièvement les termes pour bien saisir les ressorts du nouveau culte républicain de l'impersonnalité.

Mac Mahon était alors président de la République, ayant succédé en 1873 à Thiers. Le 8 mars 1876, l'Assemblée nationale sortante, élue en 1871, avait transmis ses pouvoirs aux deux nouvelles chambres, le Sénat, présidé par un orléaniste, et la Chambre des députés, présidée par un républicain modéré, Jules Grévy. Les relations avec un président ultraconservateur s'étaient vite avérées très tendues. Les objets de discorde portaient sur la question religieuse autant que sur l'organisation des pouvoirs publics ou des problèmes symboliques, comme celui de l'amnistie des communards. C'était en fait la question même du régime qui était en cause, Mac Mahon et ses partisans croyant encore à la possibilité de mettre en place un régime conservateur et autoritaire, et d'en finir avec la république et le parlementarisme. La crise du 16 mai allait lever l'hypothèque. Constatant que Jules Simon, le chef du gouvernement, était devenu minoritaire à la Chambre, il le contraignit à la démission, justifiant son intervention dans la vie des institutions en disant : « Si je ne suis pas responsable comme vous devant le Parlement, j'ai une responsabilité devant la France. » Sous l'impulsion de Gambetta, la Chambre des députés avait voté le 17 mai 1877 un ordre du jour estimant que « la prépondérance du pouvoir parlementaire, s'exerçant par la responsabilité ministérielle », était « la première condition du gouvernement du pays par le pays, que les lois constitutionnelles ont eu pour but d'établir ». L'épreuve de force était engagée. Mac Mahon annonça aux chambres qu'elles étaient ajournées, comme le permettait la Constitution, s'engageant donc dans la voie d'une dissolution³¹. La victoire du camp républicain aux élections d'octobre 1877 tranchera le différend et redéfinira de fait le régime en obligeant le président à renoncer à l'avenir à l'exercice d'une de ses prérogatives les plus manifestes. L'hypothèque d'un retour à un ordre conservateur autoritaire avait été levée avec l'adoption d'un parlementarisme triomphant.

C'est en effet bien le régime parlementaire qui avait été le vainqueur.

Marqué par l'obsession d'écarter désormais les « personnalités excessives », selon le mot de Gambetta. La liste des présidents du Conseil suffit à témoigner du succès de l'opération ! Cinquante ministères se succéderont de 1876 à 1914, sous huit présidents de la République. Les grandes figures du monde républicain n'ont occupé qu'une place relativement secondaire dans le dispositif gouvernemental de cette période. Léon Gambetta, Léon Bourgeois ou Émile Combes n'ont été présidents du Conseil qu'à une seule reprise (Jules Ferry le sera deux fois). En revanche, les plus obscurs Charles Dupuy et Jules Dufaure le seront à cinq reprises, et Alexandre Ribot à quatre. Et il faut vraiment être un bon spécialiste de la période pour avoir entendu parler d'Ernest de Cisse, Gaëtan de Grimaudet de Rochebouët, Pierre Tirard, Jean Sarrien ou Ernest Monis, qui furent pourtant chefs du gouvernement sous la III^e République. C'est à la Chambre des députés et au Sénat que se prenaient alors les grandes décisions et que se définissaient les orientations majeures, et c'est là que se manifestaient l'activité et l'influence des grands noms. Tout s'est ainsi alors passé comme s'il y avait eu une préférence pour le choix de personnalités faibles pour exercer les responsabilités gouvernementales. Cette entreprise quasi systématique de dépersonnalisation a réussi, et inauguré ce que Daniel Halévy appellera les « temps obscurs³² ».

Les débats sur l'introduction du scrutin de liste ont de leur côté aussi témoigné de cette permanence de la recherche d'une politique dépersonnalisée, les choix des candidats devenant avec ce mode de scrutin en principe déterminés par les idées qu'ils défendaient. Considéré comme « intrinsèquement républicain » (il avait été inauguré en 1848), ce mode de scrutin ne sera pourtant utilisé que de 1885 à 1889, les notables craignant de se voir éclipsés par les états-majors partisans, alors en voie de formation. C'était bien souligner que cette dépersonnalisation n'était que l'envers d'un pouvoir diffus et caché : celui des notables et plus tard des partis, c'est-à-dire d'une oligarchie sans visage. L'épisode boulangiste, à la fin des années 1880, allait clairement manifester que ce pouvoir était devenu au regard de nombreux citoyens distant de la société et pour cela producteur d'un profond désenchantement.

Exception française ou modernité démocratique ?

La politique française a ainsi célébré de façon exemplaire, y compris dans les équivoques qui en résultaient, les cultes jumeaux de la loi et de l'impersonnalité démocratique au XIX^e siècle. En montrant aussi sa capacité à se convertir à deux reprises à la religion opposée du césarisme et de l'homme-peuple. Nous verrons plus loin comment les deux pôles d'une telle oscillation ont fait système. Mais il est là décisif de se demander si le déni révolutionnaire du pouvoir exécutif a constitué une exception dans l'histoire des régimes démocratiques ou s'il n'a fait qu'incarner de façon exacerbée une tendance commune à tous les pays dont l'histoire constitutionnelle s'est inscrite dans l'horizon libéral-démocratique. Un bref détour par l'Angleterre s'impose pour répondre à la question. Si ce pays a été en Europe la terre de l'invention du parlementarisme, il a aussi été à l'origine de la conception libérale d'un pouvoir exécutif inscrit dans un rapport de *checks and balances* (de contrôles et de contrepoids) avec le pouvoir législatif. Plus qu'ailleurs en Europe, le pouvoir exécutif y a précocement joui d'une véritable marge d'autonomie. Au prix, et c'est là toute l'originalité du système britannique, de l'introduction d'un mécanisme de mise en jeu permanente de ce pouvoir à travers l'exercice du principe de responsabilité politique du Cabinet. La conquête d'une marge croissante de liberté pour l'exécutif s'y est ainsi liée de façon originale à l'acceptation de différentes formes de sa mise à l'épreuve. Le renforcement continu de l'exécutif, du début du XVIII^e au XIX^e siècle, n'y a donc revêtu aucun caractère absolutiste ou dominateur : il s'est au contraire inscrit dans un développement des formes d'engagement de la responsabilité qui faisait la part belle aux droits et aux prérogatives du Parlement³³. À distance des formulations françaises d'un pouvoir un et rationnel, le modèle britannique a fait des rapports entre l'exécutif et le législatif un jeu à somme positive, à l'inverse du cas français inscrit dans un jeu à somme nulle³⁴. Son histoire s'est aussi inscrite dans celle d'un rapport évolutif au pouvoir monarchique, dans un jeu à trois acteurs – le Cabinet, les Chambres et la Couronne, les deux premiers s'alliant pour réduire progressivement de *concert* la prérogative royale. La perception de la loi comme simple règle,

dans un pays de *common law*, et non pas comme institutrice du social ayant évidemment joué un rôle clef dans cette construction.

La position d'un Premier ministre anglais s'est paradoxalement avérée de la sorte être beaucoup plus forte que celle d'un président américain ou d'un président du Conseil français au XIX^e siècle. Le premier était certes pratiquement inamovible, mais doté d'un pouvoir de commandement strictement encadré, tandis que le second était un jouet aux mains des coalitions parlementaires successives. Le système coopératif de type britannique, qui s'est progressivement mis en place sans avoir été préconçu, était plus contraignant mais finalement plus favorable au développement de l'exécutif³⁵. Mais, en même temps, c'était bien à *l'origine* le Parlement le maître. Dans sa magistrale étude de la Constitution britannique telle qu'elle fonctionnait réellement, publiée au mitan de l'âge victorien, Walter Bagehot dira du Cabinet : « Par ce mot nouveau nous désignons un comité du corps législatif choisi pour exercer le pouvoir exécutif³⁶. » « La législature, précisait-il, a beaucoup de comités, mais celui-ci est le plus important³⁷. » Le Parlement restait ainsi bien le maître, mais sous les espèces d'une *fusion* – l'expression revient à maintes reprises sous sa plume – de l'exécutif et du législatif. « Le Cabinet, soulignait-il, est un comité mixte [...], une boucle qui rattache la partie législative de l'État à sa partie exécutive. Par son origine l'exécutif appartient au législatif, mais fonctionnellement c'est plutôt l'inverse qui se manifeste³⁸. » Le propre de l'exécutif anglais, pour le dire autrement, était d'être une créature émancipée, mais qui restait sous une forme de contrôle aussi vigilant que permanent du législatif. Le pouvoir a été de la sorte compris outre-Manche comme l'exercice d'une *relation dynamique* entre activité et contrôle. Situation distincte en ce sens de la formule du *gouvernement d'assemblée*, vers lequel le modèle français a longtemps tendu.

Le pouvoir a semblé aussi plus personnalisé outre-Manche, des figures comme celles de Benjamin Disraeli ou de William Ewart Gladstone dominant la scène dans des conditions introuvables dans la France républicaine du XIX^e siècle. Le bipartisme a joué son rôle pour cela, alors que les conditions de formation des majorités favorisaient en France le développement de négociations complexes et toujours précaires entre de multiples cercles de notabilité. Mais la présence royale a aussi paradoxalement favorisé cette

ascension, en la relativisant structurellement. Le plus brillant et le plus populaire des Premiers ministres restait en effet marqué en Grande-Bretagne par une infériorité de statut. La distinction des deux puissances permettait de faire voisiner sans heurts les fastes visibles de la souveraineté et le pouvoir effectif du Cabinet. Il était impossible au Premier ministre de se rêver en roi et nul ne pouvait songer à agrandir sur ce mode son image. La monarchie constitutionnelle a permis de la sorte plus de souplesse que la république. Elle a également éloigné les fantasmes liés à la crainte de voir remise en cause une rupture fondatrice avec un ancien régime. Mais, sur le fond même de la conception de ce que devait être un bon pouvoir, les différences avec le modèle de la république parlementaire française ont finalement été réduites. C'est en fait surtout l'héritage de l'histoire qui a marqué l'écart, avec la prégnance d'une tradition parlementaire d'esprit aristocratique et le poids de la *common law* en Grande-Bretagne, et le culte de la souveraineté du peuple greffé sur un puissant rationalisme politique en France. Avec le temps et l'avènement du suffrage universel outre-Manche, cet écart ne cessera de s'amoinrir.

Notes

[1.](#) Comme en avait témoigné avec éclat leur fierté d'être gouvernés par elle alors que leurs ennemis, les Perses, étaient, eux, « soumis au commandement d'un seul ». Sur ce point du « règne des lois », voir Jacqueline DE ROMILLY, *La Loi dans la pensée grecque*, Paris, Les Belles Lettres, 2001 ; et David COHEN, « The Rule of Law and Democratic Ideology in Classical Athens », in Walter EDER (dir.), *Die Athenische Demokratie in vierten Jarhrhundert vor Christi*, Stuttgart, Steiner, 1995.

[2.](#) Quand un problème survenait, c'est toujours les ministres seuls qui étaient dénoncés. « Ah, si le roi savait », disait-on pour absoudre le monarque.

[3.](#) Jacques Nicolas BILLAUD-VARENNE, *L'Acéphocratie ou le gouvernement fédératif*, Paris, 1791, p. 3. On notera qu'en 1793 les adversaires des jacobins reprendront négativement le terme. Le général Dumouriez s'insurgera ainsi contre la « République démocratique, ou plutôt monstrueuse et acéphale » (cité par Jean-Pierre DUPRAT, « Le “monstre acéphale” dans la Constitution de 1793 », in Jean BART, Jean-Jacques CLÈRE, Claude COURVOISIER et Michel VERPEAUX [dir.], *La Constitution du 24 juin 1793. L'utopie dans le droit public français ?*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 1997, p. 241).

[4.](#) Voir Maurice AGULHON, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaine de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979, p. 22-34.

[5.](#) Proposition formulée par Pierre Louis MANUEL le 21 septembre 1792, *Archives parlementaires*, t. 52, p. 69.

[6.](#) Georges COUTHON, intervention du 21 septembre 1792, *ibid.* (c'est moi qui souligne). La formule d'un triumvirat avait alors aussi été repoussée.

[7.](#) Voir le récit de cette proposition, faite par Paul Barras, et de sa réception in Patrice GUENIFFEY, *Le Dix-huit Brumaire. L'épilogue de la Révolution française*, Paris, Gallimard, 2008, p. 257-258.

[8.](#) Il sera secondarisé en mars 1793 avec la mise en place du Comité de salut public.

[9.](#) Voir son « Exposition des principes et des motifs du plan de constitution », 15 et 16 février 1793, in *Œuvres de Condorcet*, t. 12, *op. cit.*, p. 366-372.

[10.](#) Bertrand BARÈRE, discours du 16 juin 1793, *Archives parlementaires*, t. 66, p. 574.

[11.](#) Présentation d'Antoine Claire THIBAUDEAU, in *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. 24, Paris, Bureau central, 1840-1845, p. 38.

[12.](#) La formule est employée par François-Antoine BOISSY D'ANGLAS présentant le 23 juin 1795 (5 messidor III) à la Convention le projet de constitution, in *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. 25, Paris, Bureau central, 1840-1845, p. 92.

[13.](#) Discours du 24 avril 1793. Sur ses analyses, voir Michel TROPER, « Saint-Just et le

problème du pouvoir exécutif », *Annales historiques de la Révolution française*, n^o 191, 1968.

[14.](#) Voir Bronislaw BACZKO, *Comment sortir de la Terreur. Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989.

[15.](#) Daté du 23 juillet 1791, in *Œuvres de Condorcet*, t. 12, *op. cit.*, p. 243-266. Jacques-Pierre BRISSOT sera la seule autre figure importante à soutenir cette position. Voir son article « Sur le projet de destituer le roi et de donner à son successeur un conseil électif et amovible », *Le Patriote français*, 1^{er} juillet 1791.

[16.](#) *Op. cit.*

[17.](#) Dans son fameux discours du 2 thermidor de l'an III.

[18.](#) Cité par Patrice GUENIFFEY, *Bonaparte*, Paris, Gallimard, 2013, p. 517.

[19.](#) Madame DE STAËL, *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française* (1818), in *Œuvres posthumes*, Paris, Firmin Didot, 1838, p. 204 (lignes écrites au début des années 1810).

[20.](#) Voir Patrice GUENIFFEY, *Bonaparte*, *op. cit.*, p. 457-458.

[21.](#) Daniel STERN, *Histoire de la Révolution de 1848*, t. 3, Paris, Sandré, 1850, p. 342.

[22.](#) Dans la préface de 1835 à son poème *Napoléon*. Au-delà des frontières de l'Hexagone, on pourrait aussi rappeler ici les fameuses formules de Hegel célébrant en Napoléon l'homme d'action qui avait révélé à l'homme ses possibilités créatrices, figure exprimant « l'âme du monde ».

[23.](#) Voir Pierre ROSANVALLON, *La Démocratie inachevée*, *op. cit.*, p.194.

[24.](#) Edgar QUINET, *Napoléon*, édition de 1857, p. 296. Quinet reniera plus tard ces premiers élans bonapartistes.

[25.](#) Francis BACON, *La Nouvelle Atlantide* (1627), Paris, Payot, 1983, p. 72.

[26.](#) Voir Sudhir HAZAREESINGH, *La Légende de Napoléon*, Paris, Tallandier, 2005 ; Bernard MÉNAGER, *Les Napoléon du peuple*, Paris, Aubier, 1988 ; et Natalie PETITEAU, *Napoléon, de la mythologie à l'histoire*, Paris, Seuil, 1999.

[27.](#) Les romans de Balzac comportent beaucoup d'indications allant dans ce sens. À la fin du XIX^e siècle, Nietzsche ou Barrès célébreront toujours le « professeur d'énergie ».

[28.](#) *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 237.

[29.](#) Jules MICHELET, préface à *Histoire romaine* (1839), in *Œuvres complètes*, t. 3, Paris, Flammarion, 1972, p. 335.

[30.](#) Jules MICHELET, *Histoire de la Révolution française*, t. 2 (1847), Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1952, p. 1321.

- [31](#). Les républicains protestèrent en rédigeant le fameux « Manifeste des 363 ».
- [32](#). Daniel HALÉVY, *La Fin des notables*, Paris, Grasset, 1930 (chap. 1, « De l'origine des temps obscurs »).
- [33](#). Voir sur ce point les développements dans la troisième partie, chapitre 4.
- [34](#). Sur cette interprétation de l'histoire de l'exécutif britannique, voir Denis BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999.
- [35](#). Voir les développements de Lord BALFOUR dans son introduction à l'édition de 1927 de *The English Constitution* de Walter BAGEHOT.
- [36](#). Walter BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), Londres, Oxford University Press, 1974, p. 9.
- [37](#). *Ibid.*
- [38](#). *Ibid.*, p. 12.

3.

L'âge de la réhabilitation

Au début du xx^e siècle, le pouvoir exécutif va progressivement sortir du déni dont il faisait précédemment l'objet. Trois facteurs vont conduire à ce changement. L'entrée dans l'âge démocratique des masses avec l'extension du suffrage universel en Europe, qui a marqué la fin du xix^e siècle, d'abord. Pour y faire face, les classes dirigeantes, piliers d'un libéralisme parlementaire à résonance oligarchique, vont progressivement lier leur souci de « recréer une tête de peuple » à une reconsidération du rôle du pouvoir exécutif. Le passage de la vieille peur du nombre au nouvel impératif de la gestion des foules cristallisera ce basculement et conduira à une nouvelle approche du gouvernement des populations. La guerre de 1914-1918 va ensuite marquer une rupture fondamentale dans l'approche de la politique, en revalorisant l'attention à la décision et à l'efficacité par rapport à l'accent précédent mis sur la délibération parlementaire. L'extension du champ de l'action politique s'accroîtra enfin du fait de la nouvelle perception des variables de l'action publique (qui trouvera son point d'orgue en économie avec le keynésianisme). Facteur lui-même greffé sur l'élargissement des tâches de l'État. Cela se traduira par le passage à un nouveau régime de la volonté politique. À l'âge d'une volonté générale tout entière exprimée dans la production de la loi va succéder celui d'une volonté plus immédiatement active, portée sur des objets particuliers.

Avènement des foules et renforcement de l'exécutif

À partir des années 1890 vont se multiplier en Europe les ouvrages consacrés aux conséquences de ce qu'on a vite appelé l'avènement d'un « âge des foules », avec les menaces de dérèglement social qu'on lui associait. Venue d'Italie, l'œuvre de Scipio Sighele, traduite dans presque toutes les langues du continent, rencontrera ainsi un immense écho en proposant une interprétation des débordements populaires dont les évocations, qu'il s'agisse des émeutes révolutionnaires ou des scènes de la Commune, hantaient alors l'imaginaire bourgeois¹. Dans la même perspective, Gabriel Tarde publiera en France ses premiers travaux d'interpsychologie pour tenter de rendre intelligibles ces phénomènes collectifs². En Allemagne avait été fondé dans le même esprit dès 1859 le *Zeitschrift für Völkerpsychologie und Sprachwissenschaft*, réunissant des historiens et des juristes avec des anthropologues pour commencer à étudier systématiquement ce qu'ils ont été les premiers à appeler la « psychologie des peuples ». Mais c'est assurément l'œuvre de Gustave Le Bon qui retiendra le plus l'attention du grand public en Europe. S'il n'était qu'un vulgarisateur à la science discutée, Le Bon exercera en effet une énorme influence avec sa *Psychologie des foules* publiée en 1895³.

Cette nouvelle peur des foules marquait une rupture avec les précédentes préventions contre le nombre qui avaient obsédé le monde libéral et conservateur tout au long du XIX^e siècle. L'idée de nombre renvoyait à la vision d'individus jugés insuffisamment éduqués, incapables de procéder à des choix rationnels et de participer à une délibération informée sur la définition du bien public. Le nombre était l'addition constatée de ces incapacités personnelles. Il fallait donc écarter les individus concernés du droit de suffrage, ou du moins les empêcher d'accéder à des positions de responsabilité. Les foules n'étaient pas de même nature. Ce n'étaient pas les qualités des individus les composant qui étaient en cause, mais le phénomène collectif spécifique qui les constituait. Les foules, insistait Le Bon, ont des caractères propres, elles ne sont pas seulement des agrégats d'individus⁴. « Par le fait seul qu'il fait partie d'une foule, l'homme descend de plusieurs

degrés sur l'échelle de la civilisation, en déduisait-il. Isolé, c'était peut-être un individu cultivé, en foule, c'est un instinctif, par conséquent un barbare. Il a la spontanéité, la violence, la férocité, et aussi les enthousiasmes et les héroïsmes des êtres primitifs. Il s'en rapproche encore par sa facilité à se laisser impressionner par des mots, des images, et conduire à des actes lésant ses intérêts les plus évidents⁵. » De son côté, Gabriel Tarde avait parallèlement opposé de façon éclairante la notion de foule à celle de public⁶. Alors que le public est un groupe virtuel, organisé autour d'idées ou d'intérêts partagés, constituant un monde commun élaboré, la foule s'appréhendait pour lui comme un groupe plus spontané, immédiatement défini par ses passions et ses réactions. Le public était une association d'individus possédant des caractères communs tandis que la foule était un être collectif *sui generis*. Le Bon donnera à cette distinction son plein effet médiatique en insistant sur les conséquences politiques qui en découlaient.

Si le règne des foules lui semblait inévitable, consacré qu'il était par l'avènement du suffrage universel, la « science nouvelle » qu'il disait fonder devait permettre, à ses yeux, de les rendre maîtrisables. « La connaissance de la psychologie des foules, disait-il, est aujourd'hui la dernière ressource de l'homme d'État qui veut, non pas les gouverner – la chose est devenue bien difficile –, mais tout au moins ne pas être trop gouvernées par elles⁷. » Pour Le Bon, le propre de ces foules était d'être irrationnelles, guidées par l'imagination. Et donc aisément manipulables par d'habiles meneurs. « Ces meneurs, soulignait-il abruptement, tendent aujourd'hui à remplacer progressivement les pouvoirs publics à mesure que ces derniers se laissent discuter et affaiblir. Grâce à leur tyrannie, ces nouveaux maîtres obtiennent des foules une docilité beaucoup plus complète que n'en obtint aucun gouvernement⁸. »

La solution ? Elle était clairement tracée pour lui. Il s'agissait d'abord de surveiller ces meneurs et d'essayer de les mettre à l'écart. Mais aussi d'inventer un nouveau style de gouvernement adapté à cet âge des foules. Si « la multitude écoute toujours l'homme doué de volonté forte⁹ », l'homme politique devait dorénavant posséder cette qualité. Son action était appelée à s'inscrire au premier chef dans une psychologie et une économie de la volonté. D'où l'écho considérable qu'il rencontrera dans les milieux

politiques¹⁰. Le président américain Theodore Roosevelt sera ainsi un de ses grands admirateurs et bien des parlementaires se presseront en France aux déjeuners qu'il organisait. Aristide Briand, Georges Clemenceau, Paul Deschanel, Édouard Herriot, Raymond Poincaré et André Tardieu feront partie de ses lecteurs enthousiastes, voyant dans sa « science encore balbutiante » (comme il le disait lui-même) la clef de la politique moderne. Plus tard, il comptera aussi bien Lénine, Mussolini et Hitler que de Gaulle parmi ses lecteurs attentifs¹¹.

Le Bon concluait d'abord de ses analyses que le précédent âge d'or du parlementarisme était désormais terminé. Parce que les assemblées étaient incapables d'exprimer le type de volonté visible et unifiée qui était désormais requis. Les démocraties devaient donc, pour lui, s'organiser autour d'un exécutif fort appuyé sur une majorité parlementaire durablement constituée¹². Le renforcement du pouvoir exécutif qu'il appelait de ses vœux dans les démocraties lui paraissait d'autant plus nécessaire que l'âge des foules menaçait de conduire à une montée des dictatures. Il publiera sur ce point des réflexions prémonitoires, soulignant que, si des formes nouvelles de gouvernance démocratique n'étaient pas mises en place, le fascisme et le communisme l'emporteraient mécaniquement¹³. Après la guerre, il soutiendra donc en France tous les projets de renforcement de l'exécutif liés à l'installation d'un Premier ministre véritable chef du gouvernement. La subordination relative du pouvoir législatif qui en découlait n'était donc pas appréhendée, chez lui, dans un cadre intellectuel et constitutionnel. Elle dérivait de considérations psychologiques et sociologiques tenues pour objectives et incontournables. Cela changeait donc radicalement les termes du débat. Avec lui, le pouvoir exécutif était réhabilité dans sa nécessité pratique, autant qu'intellectuellement.

L'impact de Le Bon dans le monde politique a aussi été lié aux termes inédits dans lesquels il justifiait les pratiques des politiciens pour subjuguer les électeurs. Serge Moscovici n'a ainsi pas hésité à le qualifier de « Machiavel des sociétés de masse¹⁴ ». Dans le chapitre de son ouvrage consacré aux « foules électorales », Le Bon a de fait donné un véritable petit manuel de « conseils aux candidats », dont la franchise amoralisée rivalisait avec les anciens écrits des théoriciens de la raison d'État. Il les invitait par exemple

à « accabler [l'électeur] d'extravagantes flagorneries et ne pas hésiter à lui faire les plus fantastiques promesses¹⁵ ». Il y soulignait l'importance des mots et des formules permettant de « manier les foules » à leur gré, invitant par exemple les candidats à ne parler aux ouvriers que d'« infâme capital », de « vils exploitateurs » et de nécessaire « socialisation des richesses ». Il montrait aussi les moyens par lesquels le candidat adverse pouvait être écrasé. Mais il n'y avait en même temps aucun cynisme chez lui. Il considérait en effet ces pratiques d'un œil objectif, comme une technique de gouvernement qui s'imposait à l'âge des foules. Nulle acrimonie non plus vis-à-vis du suffrage universel. Même s'il n'était clairement pas philosophiquement un chaud partisan de celui-ci, il le considérait comme un acquis irréversible des sociétés modernes qu'il n'y avait plus lieu de discuter. De cette façon, il pouvait à la fois satisfaire les démocrates et les adeptes, alors fort nombreux, des théories élitistes. Les foules étaient un fait, et un savant ne méprise pas les faits : tel était le message qui le faisait lire de tous les côtés. S'ils ne voulaient pas voir triompher les meneurs les plus démagogiques, les hommes politiques avaient donc à apprendre l'art de manier ces foules. Si « les hommes en foule ne sauraient se passer de maîtres », c'est à cette dernière figure que les hommes politiques devaient dorénavant se mesurer, et non plus à celle du représentant traditionnel.

Le choc de la Grande Guerre et le culte des chefs

Alors que le suffrage universel s'inscrivait dans le paysage institutionnel des pays européens et des États-Unis vers la fin du XIX^e siècle, à des rythmes certes différents, une vague de déception citoyenne se faisait également partout jour. Critique de la confiscation de la vie civique par les appareils politiques, constat de la rémanence d'une mal-représentation, dénonciation des travers du parlementarisme, sans même compter le choc moral provoqué par les faits de corruption : l'histoire de la démocratie a alors été celle d'un désenchantement indissociable des conquêtes qui l'avaient jalonnée. Si ce désenchantement s'est souvent traduit par l'aspiration à des formes plus directes d'expression citoyenne, l'objet même du pouvoir social n'a guère été interrogé. À l'exception des relents de culture bonapartiste présents dans un pays comme la France (voir l'épisode boulangiste), l'idée que la démocratie devait se lier à la reconnaissance de la spécificité d'un pouvoir exécutif directement actif n'était pas formulée. L'antiparlementarisme de la période s'exprimait en circuit clos. Il se liait fréquemment à une forme de désillusion cynique repliée sur elle-même. Tout va brutalement changer avec la Grande Guerre. La critique politique va alors se lier à la formulation d'une attente de pouvoir fort, les exigences de la conduite des opérations militaires en imposant immédiatement l'évidence¹⁶. Le basculement a été particulièrement notable en France, le pays historiquement le plus réticent à reconnaître la spécificité et l'importance du pouvoir exécutif.

« La guerre, avait noté Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique*, ne peut manquer d'accroître immensément les attributions du gouvernement civil ; elle centralise presque forcément dans les mains de celui-ci la direction de tous les hommes et l'usage de toutes les choses¹⁷. » C'est ce qui s'est passé de 1914 à 1918. Aucune mobilisation industrielle particulière n'avait pourtant été programmée par les autorités militaires. Tous les plans de l'état-major avaient en effet été fondés sur la perspective d'une guerre courte, faisant seulement appel aux stocks de matériel constitués en temps de paix. Dès la fin de 1914, la prolongation des hostilités avait changé les données du problème. Il fallait réviser tous les programmes d'approvisionnement en

armes et en munitions, gérer des situations de pénurie, organiser des réquisitions, assurer la subsistance quotidienne de la population dans un contexte de désorganisation de la production. Les activités militaires du « front » étaient devenues inséparables de l'organisation de l'« arrière ». Il fallait donc qu'existe une unité d'action, et pour cela s'appuyer sur un exécutif capable de concentrer les énergies et les moyens d'action. Ce n'était pas le cas avec une structure ministérielle éclatée soumise au Parlement. C'est dans ce contexte que de Gaulle avait commencé à forger sa vision d'une nécessaire réhabilitation de l'exécutif. « La conduite de la guerre, avait-il ainsi dit en 1917, consiste pour un peuple à tendre et à rassembler toutes ses forces¹⁸. » « En ce qui concerne la conduite générale de la guerre, avait-il poursuivi, nous n'avons pas de souverain et nul personnage ne peut donc, même théoriquement, synthétiser le gouvernement et le commandement. À vrai dire, la Constitution de 1875 proclame que le président de la République est le chef du pouvoir exécutif, qu'il a sous ses ordres les armées de terre et de mer, qu'il signe les traités et qu'il nomme à tous les emplois civils et militaires, et d'après la lettre de la Constitution il semblerait assez normal que le président de la République exerçât effectivement la conduite générale de la guerre ; mais nos mœurs, nos traditions politiques ont en fait exclu le président de la République du pouvoir exécutif proprement dit et en ont fait un conseiller permanent du Conseil des ministres et un personnage représentatif¹⁹. »

À défaut d'une présidence forte, il fallait, disait-on de bien des côtés, modifier la structure du gouvernement pour le doter d'une véritable tête. Dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale* de 1917²⁰, Léon Blum donnera une des formulations les plus tranchées de cet impératif. Il y faisait d'abord le constat d'un échec. « Nos Conseils [des ministres], écrivait-il, ne sont jamais aptes à une décision catégorique, bien rarement à une délibération utile. Pour la décision, l'exécution, ils sont trop nombreux, et trop de bonnes volontés contraires s'y paralysent. Ils ne possèdent aucun des organes normaux dont un corps exécutif doit être nécessairement pourvu. Bien que la loi prévoie, en mainte occasion, des résolutions arrêtées en Conseil des ministres, le Conseil n'a point de secrétaire, point de procès-verbal, point d'archives. Aucune de ses soi-disant décisions ne revêt une forme précise et certaine [...]. Je ne me souviens pas qu'il ait été discuté en Conseil des ministres une grande loi, une

réforme à longue portée, un plan général d'administration. Les plus graves questions se sont posées devant le pays avant que nos Conseils les eussent débattues ou seulement aperçues²¹. » La solution ? Elle était pour lui d'instituer un véritable président du Conseil, chargé de la seule tâche de direction et de coordination des ministres, à une époque où celui-ci cumulait toujours cette fonction avec un portefeuille ministériel spécifique auquel il consacrait l'essentiel de son temps. « Il faut un chef de gouvernement comme il faut un chef d'industrie », avait-il alors fameusement écrit²². C'était à lui d'« avoir constamment le gouvernail en main, la carte et la boussole sous les yeux²³ ». À la question « Ce chef sera-t-il un ou plusieurs²⁴ ? » il répondait : « Dans un État démocratique, la souveraineté appartient, en théorie, au peuple et aux assemblées qui la représentent. Pratiquement, elle est déléguée à un homme. La nécessité le veut ainsi²⁵. »

C'était tenir un langage en totale rupture avec la tradition républicaine. Blum était allé très loin dans ce revirement. Il n'hésitait pas en effet à dire, de façon provocante, de ce chef, de ce « premier » des ministres (la formule faisait alors son apparition) : « Habitons-nous à voir en lui ce qu'il est ou ce qu'il devrait être : un monarque – un monarque à qui d'avance les lignes de son action furent tracées, un monarque temporaire et constamment révocable, mais nanti cependant, aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité du pouvoir exécutif, rassemblant et incarnant en lui toutes les forces vives de la nation²⁶. » Sans cela, argumentait-il, l'idée même de responsabilité ministérielle n'aurait aucun sens. Blum n'en restait pas moins un fervent défenseur du régime parlementaire. Mais il convenait à ses yeux d'en redéfinir l'architecture. Le Parlement était appelé, pour lui, à n'être que le « contrôleur strict » et « l'inspirateur de l'action exécutive ». Devait lui faire face une « direction unique », confiée au président du Conseil, reconnu comme « le chef ». C'était à lui donc d'être « le guide » du Parlement, celui qui devait « régler l'ensemble de l'activité politique » et être juché au-dessus d'elle, afin que, « de son poste altier de commandement, il puisse la considérer sereinement et la dominer tout entière »²⁷. À cela, concluait-il, « habituons-nous ». Blum allait même encore plus loin en considérant que « les moyens pratiques d'exercer cette maîtrise n'ont pas changé depuis Louis XIV²⁸ ». C'était ainsi pleinement restaurer la « naturalité » et la

nécessité du pouvoir exécutif comme fonction de direction politique essentielle dans tout régime politique. Ce n'était qu'à ce prix que le pays pouvait, à ses yeux, sortir de son « impuissance », de « l'effort inefficace, de l'agitation en pure perte », particulièrement dommageable en temps de guerre. Clemenceau apportera avec sa personne une forme de réponse immédiate à cet impératif. Quant à Blum, son engagement ultérieur dans le Parti socialiste l'amènera à prendre ses distances avec une partie de ce vocabulaire, en même temps qu'il s'avérera un défenseur plus réservé du régime parlementaire en se convertissant au moment du Congrès de Tours à la notion marxiste de dictature du prolétariat²⁹. Mais son livre de 1918 avait bien témoigné avec éclat d'une rupture qui s'était opérée dans les esprits.

Avec la Première Guerre mondiale, l'idéal démocratique avait ainsi cessé de ne s'envisager que dans l'exercice et l'accomplissement du pouvoir législatif. Comme le dira une des figures intellectuelles de la période, le temps était venu de « diminuer la distance entre les deux termes qu'on se plaisait à opposer : l'autorité d'un côté, la démocratie de l'autre³⁰ ». L'idée de commandement, qui s'était imposée dans la conduite de la guerre, n'était plus considérée comme *a priori* antinomique avec la reconnaissance de la souveraineté du peuple ; elle n'était plus rabattue sur la vision structurellement dégradante de la soumission à un ordre extérieur. La rhétorique du commandement rejoignit ainsi celle du gouvernement pendant cette période. Plus, elle s'imposera alors comme référence générique pour fonder l'art, reconnu comme vital dans l'épreuve de la guerre, de conduire les hommes et d'organiser rationnellement les choses.

En Grande-Bretagne, David Lloyd George avait symbolisé ce nouveau régime de l'exécutif avec le fonctionnement de son fameux *War Cabinet*, doté d'un « bureau des affaires générales » qui centralisait de façon inédite l'action des différents ministères. En France, la conduite de la guerre avait d'abord amené à marginaliser la position du président de la République. Alors que Poincaré, élu le 17 janvier 1913, avait rêvé de renforcer la fonction en élargissant le corps des grands électeurs, l'ouverture des hostilités le renverra à ses attributs représentatifs limités. « La guerre fut un véritable trou noir pour le président de la République », commentera un observateur de la période³¹. C'est surtout Clemenceau qui symbolisera à partir de novembre

1917 la rupture avec la tradition précédente du gouvernement d'assemblée. Tout en ayant l'habileté de s'appuyer sur les grandes commissions du Sénat et de la Chambre des députés³², il sera le premier à endosser de fait les habits de ce Premier ministre qu'un Blum avait appelé de ses vœux avec beaucoup d'autres.

Clemenceau avait d'abord voulu rompre avec ce qu'il avait sèchement appelé le « défaitisme intérieur », fruit d'une culture parlementaire du compromis et de l'aversion pour la prise de risque³³. Au début de 1917, il avait ainsi qualifié dans de cinglants articles les gouvernants en place de « dirigeants d'imprévision souveraine », dénoncé le « plaisir de pérorer » de Briand et moqué les « choses convenues » débitées par Poincaré, tous les deux dissimulant sous leur verbiage de « fâcheuses parties de réalité »³⁴. Quelques jours avant d'être nommé à la présidence du Conseil, il publiera dans *L'Homme enchaîné* le dernier de ses éditoriaux titré « On demande un gouvernement ». Il y appelait à « gouverner au grand jour » et à constituer « une équipe de travailleurs pour travailler »³⁵. « Aurons-nous ou n'aurons-nous pas un gouvernement ? Là est la crise, la véritable crise, crise de caractère, crise de volonté. Depuis trois ans, nous en attendons l'issue », avait-il déjà demandé peu de temps auparavant³⁶, vitupérant contre les « seigneurs du parlementarisme officiel » qui ne savaient que brasser leurs « dosages de groupes et d'influence »³⁷.

Le besoin d'un pouvoir exécutif fort qui s'était ainsi forgé et expérimenté pendant la guerre continuera de s'affirmer, porté par les nouveaux impératifs de la gestion d'une société et d'une économie plus complexes et soumises aux turbulences des crises des années 1920 et 1930.

Pendant la guerre, l'impératif de commandement efficace s'était affirmé dans tous les domaines de l'activité humaine. Au-delà des armées, c'est dans les entreprises ou dans l'administration qu'il s'imposera aussi comme incontournable. Dès le tournant du xx^e siècle, le thème de l'organisation rationnelle du travail, lié à un nouveau mode de direction des entreprises, avait commencé à surgir, l'œuvre de Frederick Taylor marquant une date essentielle (la première édition américaine de sa *Direction des ateliers* est de 1903 et celle de ses classiques *Principes d'organisation scientifique des*

usines est de 1911). Toute une littérature spécialisée lui emboîtera le pas outre-Atlantique. En France, c'est Henri Fayol qui marquera les esprits. S'ils s'étaient surtout attachés à reconceptualiser la gestion efficace des entreprises et de l'administration, ces deux auteurs auront une influence beaucoup plus large. Il est en effet significatif que leurs maîtres livres aient été reçus par l'époque comme des traités généraux du commandement dans les milieux dirigeants. Pour Taylor, tout se résumait d'ailleurs bien dans l'organisation humaine à la question de la conduite des hommes³⁸, tandis que Fayol faisait, lui, du « gouvernement » le grand concept unificateur des divers régimes de commandement. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient eu l'un et l'autre des lecteurs enthousiastes dans le monde politique. Léon Blum aussi bien que Lénine diront ainsi leur admiration pour l'œuvre de Taylor. Dans le cas français, on peut le souligner, le monde polytechnicien jouera un rôle essentiel pour unifier une appréhension renouvelée du commandement appliquée au domaine militaire aussi bien qu'industriel ou administratif, puis politique³⁹.

La figure du chef s'était du même coup simultanément imposée à partir de cette période à beaucoup d'esprits comme positive et nécessaire dans le monde moderne. La notion de *leadership* devint ainsi centrale dans la vision américaine de l'organisation du social. Celle du *Führerprinzip* fut forgée en Allemagne. En Union soviétique, Staline sera lui-même qualifié de *Vojd'*, c'est-à-dire de chef et de guide à la fois, tandis que Lénine avait précédemment célébré les incontournables vertus d'une bonne « organisation de chefs »⁴⁰. C'était une véritable révolution. On était désormais bien loin de la considération précédente du bon pouvoir envisagé sous les seules espèces de la règle anonyme que les libéraux et les révolutionnaires avaient théorisé des deux côtés de l'Atlantique. Loin aussi du mot d'ordre « À bas les chefs ! »⁴¹ qui avait imprégné tant la culture syndicaliste et socialiste que l'esprit républicain du XIX^e siècle. Le culte des chefs avait tout au long du XIX^e siècle participé de la seule culture traditionaliste-autoritaire. Au début du XX^e siècle, un Nicolas Berdiaev dénonçait ainsi de façon véhémence le lien entre l'idée démocratique et un mouvement de « dépersonnalisation » du monde⁴². C'était désormais de tous les côtés que l'on célébrait cette figure du chef et sortait ainsi de l'âge de l'impersonnalité comme figure nécessaire du

bon pouvoir.

Cette célébration avait une dimension polysémique. Pour certains, elle renvoyait, en France de manière particulièrement sensible, au vieux thème récurrent de la place des « aristocraties » dans la démocratie qui avait traversé tout le XIX^e siècle. Elle avait même parfois une tonalité franchement archaïque dans les milieux traditionalistes qui ne cessaient de vitupérer contre la modernité et en appelaient au retour aux valeurs traditionnelles d'ordre et d'autorité⁴³. Elle avait en même temps pour beaucoup une connotation managériale. Dans l'ordre politique, elle prenait souvent un accent antiparlementaire. Mais ces multiples sensibilités avaient en commun de converger dans la direction d'une revalorisation du pouvoir exécutif. Ramené au premier plan, ce dernier était désormais établi dans sa centralité et sa nécessité.

L'extension du champ de l'action publique et le déclin de la loi

Après la Première Guerre mondiale, c'est aussi le champ de l'action publique qui s'était partout trouvé élargi. Tant dans le domaine économique ou industriel qu'en matière sociale. Le problème n'a plus été de définir des règles mais d'obtenir des résultats concrets. L'important était devenu de « prendre des mesures », d'adopter des stratégies. C'est donc le pouvoir exécutif qui a, par ce biais encore, mécaniquement tendu à prendre l'ascendant dans ce nouveau cadre. Bertrand de Jouvenel a qualifié cette évolution de passage d'une « suprématie de la loi » à une « suprématie du but », une *téléocratie* se substituant ainsi pour lui à l'ancien modèle de la *nomocratie*. « Un gouvernement d'aujourd'hui est en faute, écrivait-il, si le plein emploi n'est pas maintenu, si le produit national n'augmente pas, si le prix de la vie augmente, si la balance des paiements est déséquilibrée, si le pays prend un retard technique à l'égard des autres. Si les institutions d'enseignement ne fournissent pas les talents spéciaux en quantité et en proportion correspondant aux besoins de l'économie sociale. La politique économique et sociale est une spéculation sur l'avenir qui appelle une continuelle révision des calculs et un rajustement conséquent de mesures prises. Or cette tâche appelle un *modus operandi* plus léger et plus souple que le vote de lois⁴⁴. »

D'où la notion inédite de politique économique qui s'est alors imposée : elle a accompagné l'entrée dans un nouvel âge du volontarisme. L'économie a dorénavant été regardée comme un système de variables et de flux à optimiser⁴⁵. Cela a représenté une rupture considérable avec les appréhensions antérieures de ce que gouverner voulait dire. Pour les gouvernements libéraux du XIX^e siècle, la notion artificialiste de politique économique ne pouvait être que vide de sens puisque tous les ajustements étaient censés être régis par les lois « naturelles » du marché. Leur seule préoccupation était d'engager l'État à ne pas abuser de sa position institutionnelle en suivant une politique monétaire adéquate et en respectant le principe de l'équilibre budgétaire. Dans l'univers marxiste, on pensait symétriquement que les « lois d'airain » du capitalisme imposaient leurs

implacables contraintes, rendant impossible toute réforme du système, comme Marx l'avait dit fameusement en 1865 dans *Salaires, prix et profits*. Les idées de « relance » ou de « stabilisation » n'avaient donc aucune place dans ces cadres. Les libéraux admettaient tout au plus que l'État puisse contrecarrer les cycles du chômage en lançant des travaux publics pendant les périodes de dépression. De leur côté, les économistes d'obédience marxiste pensaient au fond la même chose. Les crises étaient à leurs yeux inévitables dans le capitalisme : seul un changement de régime, le passage au socialisme, pouvait donc modifier cet état de fait.

Dès lors que l'économie a été considérée comme un système de variables et de flux à optimiser, elle a pu, du même coup, constituer un objet pour l'action. Toutes les variables économiques pouvaient en effet être actionnées dans ce nouveau cadre : la monnaie, le budget, les revenus, les prix, l'offre, la demande. Le langage lui-même a d'ailleurs traduit cette évolution : l'application du terme « politique » s'est ainsi étendue à tous ces domaines. C'est seulement à partir de la révolution keynésienne que l'on a pu parler de politique de prix, de politique des salaires, de politique fiscale, etc. Interventions conjoncturelles et actions structurelles sont devenues à partir de là complémentaires et indissociables à la fois, redessinant en profondeur le champ et les forces de l'action gouvernementale. Une nouvelle fonction essentielle qui lui était liée est apparue : celle de la régulation. Elle a modifié toutes les conceptions antérieures de l'action gouvernementale. Elle a rendu caduque l'approche précédente en termes d'*agenda* et de *non-agenda* de la puissance publique qui obéissait à des considérations touchant à la nature, privée ou publique, des domaines ou des problèmes envisagés (l'État doit-il intervenir dans le domaine de la pauvreté, des transports, de l'école, etc. ?) ou à des principes philosophiques (doit-il ou non, et quand, se substituer à l'individu ? S'il doit assurer l'égalité sociale, peut-il se préoccuper de l'égalité des conditions ?). La notion de régulation est sortie de ces cadres d'analyses : elle a fonctionnellement appelé l'existence d'un agent central, d'une force combinatoire qui ne pouvait être que celle du pouvoir exécutif et de son bras armé, l'État. Le keynésianisme a ainsi modifié le regard que l'on portait sur les éléments les plus traditionnels de l'action gouvernementale. « De ce système théorique, écrivit Pierre Mendès France, découlèrent un ensemble de solutions pratiques. Toutes les institutions financières, le budget, le crédit, la

monnaie, l'impôt, en reçurent une signification et une fonction nouvelles⁴⁶. »

Cet accroissement fonctionnel du champ du pouvoir exécutif s'est aussi lié en troisième lieu à un nouveau mode de production de la loi, autant qu'à une transformation de la forme et du contenu même de celle-ci. La loi est d'abord de plus en plus devenue une production de l'exécutif. Du fait des conditions de soumission des projets de la loi et de détermination de l'ordre du jour des parlements. L'inflation législative a par ailleurs correspondu à une modification du contenu même des lois. Loin de rester des règles générales, « simples et peu nombreuses », réglant la vie commune, elles sont pratiquement devenues l'équivalent de règlements ou de directives ayant des objets de plus en plus spécifiques, de plus en plus particuliers. La loi s'est en fait transformée en un moyen de gouvernement parmi d'autres. L'ancienne distinction entre le pouvoir législatif assimilé à la notion de généralité et le pouvoir exécutif assimilé à celle de particularité s'est du même coup complètement effacée dans ce contexte. En a témoigné de façon spectaculaire en France, dans les années 1920 et 1930, la multiplication des décrets-lois traduisant la montée en puissance de l'exécutif face au législatif. Le recours aux décrets-lois a représenté une nouvelle façon de gouverner. Leur multiplication a correspondu à un recul du législatif devant l'exécutif⁴⁷. Mais, au-delà même de cette technique spécifique, c'est la loi elle-même qui a changé de nature, n'étant désormais plus « ni générale, ni abstraite, ni permanente⁴⁸ ». Elle n'a souvent plus été que le cadre structurel donné à des décisions spécifiques, les ministres se mettant ainsi à rêver d'avoir leur nom accolé à celui d'une loi, témoignant de leur empreinte passagère sur le cours des choses.

Notes

1. Voir son livre le plus célèbre, *La Foule criminelle*, Paris, Alcan, 1892.
2. Voir notamment « Foules et sectes au point de vue criminel », *Revue des Deux Mondes*, 15 novembre 1893.
3. On a du mal à prendre aujourd'hui la mesure de cet extraordinaire succès : plus de cinquante éditions successives en France et une vingtaine de traductions en ont fait un des plus grands best-sellers « scientifiques » du XIX^e siècle. Serge MOSCOVICI parlera de l'« importance exceptionnelle de l'œuvre ». « *La Psychologie des foules*, ajoutera-t-il, demeure, de tous les livres écrits en psychologie sociale, celui qui a eu le plus d'influence » (*L'Âge des foules. Un traité historique de psychologie des masses*, Paris, Fayard, 1981, p. 81).
4. « Dans l'agrégat constituant une foule, écrivait-il encore, il n'y a nullement somme et moyenne des éléments, mais combinaison et création de nouveaux caractères. De même en chimie. Certains éléments mis en présence, les bases et les acides par exemple, se combinent pour former un corps nouveau doué de propriétés différentes de celles des corps ayant servi à le constituer. On constate aisément combien l'individu en foule diffère de l'individu isolé » (Gustave LE BON, *Psychologie des foules* [1895], Paris, Flammarion, 2009, p. 39). « La foule psychologique est un être provisoire », concluait-il (*ibid.*).
5. *Ibid.*, p. 44
6. La distinction entre le public et la foule a été formulée par TARDE, dans *L'Opinion et la Foule*, Paris, Alcan, 1901.
7. *La Psychologie des foules, op. cit.*, p. 8
8. *Ibid.*, p. 130.
9. *Ibid.*, p. 128.
10. Voir Benoît MARPEAU, *Gustave Le Bon. Parcours d'un intellectuel, 1841-1931*, Paris, CNRS Éditions, 2000 ; et Catherine ROUVIER, *Les Idées politiques de Gustave Le Bon*, Paris, PUF, 1986.
11. Pour plus de précisions sur ces influences, voir *ibid.* « Les individus réunis en foule perdant toute volonté se tournent d'instinct vers qui en possède une », précisait Gustave LE BON (*La Psychologie des foules, op. cit.*).
12. « Les grandes questions à résoudre au sein des parlements, écrivait-il, ne peuvent être résolues qu'avec une majorité fortement groupée autour d'un homme d'État capable de la diriger et non avec des majorités de hasard que la même semaine voit naître et disparaître » (Gustave LE BON, *Le Déséquilibre du monde*, Paris, Flammarion, 1924, p. 199).
13. Voir son article « L'évolution de l'Europe vers des formes diverses de dictature », *Annales politiques et littéraires*, 2 mars 1924, ainsi que « Psychologie des récents

mouvements révolutionnaires », *Annales politiques et littéraires*, 7 octobre 1923, publié après le coup d'État de Miguel Primo de Rivera en Espagne et l'arrivée au pouvoir de Benito Mussolini en Italie.

[14.](#) C'est le titre qu'il donne au deuxième chapitre de *L'Âge des foules*, *op. cit.*

[15.](#) *Psychologie des foules*, *op. cit.*, p. 186.

[16.](#) On peut estimer à l'inverse qu'il y a eu un lien entre le triomphe du parlementarisme au XIX^e siècle et le fait qu'il ait globalement été en Europe un siècle de paix (à l'exception du court conflit franco-prussien et de la guerre de Crimée).

[17.](#) Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t. 2 (1840), édition historico-critique d'Eduardo NOLLA, Paris, Vrin, 1990, p. 223-224.

[18.](#) Conférence reproduite in Charles DE GAULLE, *Lettres, notes et carnets*, t. 1, Paris, Plon, 1970, p. 460.

[19.](#) *Ibid.*, p. 473.

[20.](#) Parues en 1917 dans la *Revue de Paris*, ces lettres ont été réunies dans un volume un an plus tard. Nous en citons ici l'édition donnée in *L'Œuvre de Léon Blum*, vol. 3, 1928-1934, t. 1, Paris, Albin Michel, 1972.

[21.](#) *Ibid.*, p. 517.

[22.](#) *Ibid.*, p. 509.

[23.](#) *Ibid.*, p. 518.

[24.](#) *Ibid.*, p. 522.

[25.](#) *Ibid.*, p. 509.

[26.](#) *Ibid.*, p. 511. « Tant qu'un vote du Parlement ne les aura pas fait déchoir de leur cime, nos présidents du Conseil sont bien des rois » (*ibid.*, p. 518).

[27.](#) *Ibid.*, p. 515.

[28.](#) *Ibid.*, p. 518.

[29.](#) Sur ses positions et leur évolution vis-à-vis de ce qu'il appelait le « problème de l'efficacité dans une démocratie », voir Vincent LE GRAND, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République*, Paris, LGDJ, 2008.

[30.](#) Célestin BOUGLÉ, « Ce que la guerre exige de la démocratie française », in Henry STEED *et al.*, *Les Démocraties modernes*, Paris, Flammarion, 1921, p. 45.

[31.](#) Cité par Nicolas ROUSSELIER, *Du gouvernement de guerre au gouvernement de la défaite. Les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940)*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, IEP de Paris, 2006, p. 42.

[32.](#) Voir sur ce point les apports de la recherche de Fabienne BOCK, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002 ; et aussi l'ouvrage classique de Pierre

RENOUVIN, *Les Formes du gouvernement de guerre*, Paris, PUF, 1925.

[33.](#) Voir le chapitre cinglant qu'il consacre à ce défaitisme in *Grandeurs et misères d'une victoire*, Paris, Plon, 1930. Il qualifie notamment dans ce chapitre Briand de « chef d'orchestre du défaitisme français ».

[34.](#) *L'Homme enchaîné*, 25 février 1917.

[35.](#) *L'Homme enchaîné*, 15 novembre 1917.

[36.](#) *L'Homme enchaîné*, 4 septembre 1917.

[37.](#) *L'Homme enchaîné*, 9 septembre 1917.

[38.](#) « En administration, écrivait-il, la plupart des qualités peuvent être acquises [...]. On apprend à conduire les hommes comme on apprend à conduire les animaux, les choses : un conducteur d'hommes n'est pas sans analogie avec un berger » (cité par Yves COHEN, « Foucault déplace les sciences sociales. La gouvernementalité et l'histoire du XX^e siècle », in Pascale LABORIER *et al.* (dir.), *Les Sciences camérales*, Paris, PUF, 2011, p. 71.

[39.](#) Voir par exemple Joseph WILBOIS et Paul VANUXEM, *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*, Paris, Payot, 1919 ; ou Robert COURAU, *Psychologie du haut commandement des entreprises*, Paris, Berger-Levrault, 1930.

[40.](#) Sur cette montée en puissance de la figure du chef, voir la somme d'Yves COHEN, *Le Siècle des chefs. Une histoire transnationale du commandement et de l'autorité (1890-1940)*, Paris, Éditions Amsterdam, 2013.

[41.](#) Mot d'ordre qui avait en effet pénétré bien au-delà des seuls milieux anarchistes (même si c'est un des leurs, Joseph Déjacque, qui avait donné ce titre à l'un de ses livres en 1912).

[42.](#) Nicolas BERDIAEV, *De l'inégalité* (1918), Lausanne, L'Âge d'homme, 2008, p. 51.

[43.](#) En France, Henry BORDEAUX avait ainsi mis en tête de son livre *Joffre ou l'art de commander*, Paris, Grasset, 1933, l'épigraphe suivante : « Au soldat inconnu qui au nom de ses camarades, les morts et les vivants, et au nom même du pays, réclame des chefs. »

[44.](#) Bertrand DE JOUVENEL, « Sur l'évolution des formes de gouvernement », *Bulletin SEDEIS*, n^o 785 (supplément *Futuribles*), 20 avril 1961, p. 15.

[45.](#) Voir Peter HALL (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1989.

[46.](#) Pierre MENDÈS FRANCE et Gabriel ARDANT, *La Science économique et l'Action*, Paris, Unesco-Julliard, 1954, p. 10.

[47.](#) Voir Georges HISPALIS, « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n^o 114, 2005.

[48.](#) Georges BURDEAU, « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », *Archives de philosophie du droit*, n^o 1-2, 1939, p. 44. Voir, du même auteur, « Le déclin de la

loi », *Archives de philosophie du droit*, nouvelle série, n^o 8, 1963. Ces deux anciens articles restent des synthèses magistrales sur le sujet.

4.

Les deux tentations

Les vecteurs du grand tournant que nous venons d'examiner ont conduit à une réhabilitation pratique du pouvoir gouvernemental. Mais celui-ci n'en est pas pour autant « entré en démocratie ». Lorsque le pouvoir exécutif a imposé son évidente nécessité à l'aube du ^exx^e siècle, les premières tentatives d'intégration de sa spécificité dans un cadre démocratique ont en effet tourné court. L'échec de la République de Weimar, sur lequel nous reviendrons, en a constitué la manifestation la plus éclatante sur le continent européen. C'est du même coup en soustrayant cet exécutif à l'ordre démocratique qu'on a presque partout tendu à le concevoir et à le faire vivre dans un premier temps. Et ce, dans deux directions. Celle d'une banalisation et d'une dépolitisation de l'exécutif, replié sur sa dimension gestionnaire et administrative, d'une part. Ce sera la voie de l'idéal technocratique, dont les États-Unis et surtout la France constitueront le foyer. Celle d'une radicalisation et d'une autonomisation du pouvoir exécutif appelées par l'avènement d'un monde dans lequel l'état d'urgence a été considéré comme la condition ordinaire du politique, d'autre part. Cette vision sous-tendra la montée en puissance du nazisme et sera théorisée avec éclat par l'un des grands juristes du régime, Carl Schmitt. On ne saurait certes mettre sur un même pied ces deux modalités de soustraction à l'ordre démocratique du pouvoir exécutif, du fait même qu'elles s'inscrivent dans des rapports opposés à la démocratie parlementaire-représentative : la vision technocratique peut en effet coexister avec elle, tandis qu'un décisionnisme radical l'exclut absolument. Mais il s'agit bien en même temps de façons parallèles d'éviter de constituer un pouvoir exécutif en démocratie.

L'idéal technocratique

La reconnaissance de la centralité de l'exécutif s'est d'abord opérée sur le mode d'une célébration du pouvoir administratif. L'antiparlementarisme et la dénonciation des appareils politiques ont conduit après la Première Guerre mondiale à voir dans l'autonomisation de la machine administrative la forme adéquate d'un pouvoir exécutif efficace. Cette appréhension s'est organisée autour de deux grands thèmes qu'il convient de distinguer même s'ils se sont largement noués : en premier lieu, le projet d'une rationalisation de l'État, envisagé dans une perspective managériale ; et, en second lieu, le projet de constituer un pouvoir administratif tirant sa force et sa légitimation de sa dépolitisation, compris là de façon politique et institutionnelle. Ces projets ont formé les deux volets de l'idéal que nous qualifierions aujourd'hui de « technocratique ». On peut en suivre la constitution dans les cas français et américain, emblématiques. En commençant par examiner la première dimension de politique « scientifique ».

En Amérique, c'est dès la fin du XIX^e siècle qu'a été formulé l'objectif de constituer une administration rationnelle pour donner corps à un pouvoir exécutif efficace. Deux noms y ont symbolisé l'exploration de cet impératif, ceux de Woodrow Wilson et de Frank Goodnow. Le premier, qui allait devenir en 1913 président du pays, avait publié en 1887 un article pionnier, « L'étude de l'administration¹ ». Le but était de proposer la fondation d'une « science nouvelle », celle de ce qu'il appelait le « gouvernement pratique »². Dans une société complexe, expliquait Wilson, la question de la démocratie ne se limite pas à débattre de la Constitution, à déterminer le mode de promulgation des lois et à organiser les élections. La mise en œuvre de l'intérêt général requiert d'aller plus précisément au cœur des choses pour les traiter. C'était reconnaître la centralité du pouvoir exécutif. Mais en mettant l'accent sur la pragmatique de celui-ci. Si l'administration n'est théoriquement que le vecteur d'une application de décisions prises dans l'ordre politique, Wilson avait souligné que les choses étaient devenues beaucoup plus complexes dans le monde moderne. La définition d'objectifs n'y était en effet pas séparable des questions quotidiennes posées par leur

mise en œuvre. Il fallait donc pour lui constituer une science de l'administration, par souci d'efficacité autant que par exigence démocratique. Dans cet article pionnier, Wilson avait ainsi posé les questions que Frank Goodnow s'attachera ensuite à résoudre.

Figure intellectuelle du Progressive Movement, celui-ci proposera une vision nouvelle du fait administratif en Amérique³. Il soulignera d'abord que le véritable pouvoir exécutif était largement celui de l'administration, ce qui était très neuf à l'époque. Dans son ouvrage essentiel sur le sujet, *Politics and Administration*, publié en 1900⁴, Goodnow a en conséquence revisité la théorie classique de la division des pouvoirs avec le souci de partir des pratiques pour en reformuler les termes. Le champ politique se bornait pour lui à l'œuvre législative et constitutionnelle alors que la sphère de l'administration était celle du pouvoir proprement exécutif. Si l'essence du politique consiste, par construction, à tenter d'exprimer une volonté générale, l'essence de l'administration résidait pour lui dans la poursuite de l'efficacité et de la rationalité. L'administration ne pouvant en effet construire sa « perfection exécutive » que sur un *mode interne* (alors que la « perfection législative » repose tout entière sur sa dépendance vis-à-vis d'une volonté *externe*, celle de la souveraineté populaire). C'étaient ainsi deux modalités du rapport à la généralité qui distinguaient à ses yeux l'administration et la politique. Généralité substantielle du côté de l'administration, prioritairement soucieuse d'exclure tous les dévoiements de la particularité. Généralité procédurale dans l'ordre politique, fondée sur la recherche d'une capacité à inclure le plus grand nombre de citoyens dans l'expression aussi unanime que possible d'une volonté collective.

Tenir compte des réalités, c'était pour Goodnow prendre acte de l'autonomie du phénomène administratif, et donc en fixer clairement le ressort légitime : la capacité d'efficacité et d'expertise. Face à la difficile démocratie subjective de la volonté issue des urnes, il fallait ainsi faire vivre ce qu'il appréhendait comme une démocratie objective. Dans un pays où elle n'existait pas vraiment, l'accent était ainsi mis sur la nécessité d'édifier une véritable administration, gardienne et servante en même temps du bien commun⁵, ses qualités d'efficacité et de rationalité devant en garantir l'objectivité. C'est ce qui explique la mystique rationalisatrice que les

progressistes américains ont développée au tournant du ^{xx}^e siècle. La raison et l'efficacité ont alors été introduites par eux au cœur du panthéon des vertus démocratiques⁶. Ils avaient foi dans la fusion de l'idée de démocratie politique et de celle d'efficacité. Un gouvernement d'experts dessinait pour eux la voie positive de l'avenir, la démocratie « n'étant pas le gouvernement de la majorité, mais celui de ceux qui se mettent délibérément au service de tous⁷ ». Considérant de son côté « la démocratie comme une méthode, une technique scientifique pour dégager la volonté du peuple », une Mary Follet, grande figure du mouvement progressiste, proche des fabiens anglais et théoricienne du *scientific management*, parlait de l'avènement d'un nouvel âge du politique et de la démocratie simultanément⁸. Un gouvernement scientifique, pensaient ces Américains, serait un facteur d'ordre et de démocratie.

En France, c'est la Première Guerre mondiale qui servira directement de déclencheur, même si Taylor avait été lu avec passion avant le déclenchement du conflit (on a pu parler de « tournant taylorien de la société française⁹ »). « Nous avons été sauvés malgré l'État¹⁰ » : le mot fameux a bien résumé le sentiment de l'époque qui a conduit à jeter un regard neuf et positif sur l'administration. Les impératifs de « réorganiser l'administration » et d'« industrialiser l'État » seront alors formulés de plusieurs côtés. Fayol, le principal disciple français de Taylor, publia ainsi deux ouvrages. *L'Incapacité industrielle de l'État : les PTT* (1921) et *La Doctrine administrative dans l'État* (1923), qui donneront le ton d'une réflexion ayant traversé de manière diffuse l'ensemble de la société française. Après avoir étudié pendant un an le fonctionnement des PTT, il avait rendu un verdict accablant sur les vices d'administration du système : présence à la tête de l'entreprise d'un sous-secrétaire d'État instable et incompetent, intervention excessive des parlementaires, absence de programmation à long terme, manque d'indicateurs de gestion et de stimulant pour le personnel. Mais les PTT n'étaient pour lui que le symbole d'un mal qui atteignait l'ensemble de l'appareil de l'État. Le remède à cet état de fait ? Il fallait pour Fayol « introduire dans l'État les procédés qui favorisent le succès des entreprises industrielles¹¹ », c'est-à-dire organiser l'administration selon les nouveaux principes de gestion rationnelle dont il s'était fait le théoricien dans son

Administration industrielle et générale (1916).

Des deux côtés de l'Atlantique s'est ainsi imposé l'idéal de compétence. C'est également de cette façon que la vision technocratique a voulu fonder sa légitimité : en opposant le nombre et la raison, pour faire de cette dernière une figure avancée de la généralité sociale. Les thèmes de l'efficacité et de l'administration rationnelle retrouvaient de la sorte le vieux culte des capacités dont les doctrinaires français s'étaient faits au début du XIX^e siècle les premiers théoriciens. C'est aussi par ce biais que le pouvoir administratif-exécutif s'est retrouvé consacré dans sa centralité en France comme en Amérique. Faute de savoir, ou de vouloir, penser démocratiquement le gouvernement, c'est sous ces espèces d'un pouvoir technocratique que l'exécutif a trouvé intellectuellement sa place des deux côtés de l'Atlantique¹².

Cette célébration du pouvoir administratif-exécutif a été indissociable dans les deux pays de la montée en puissance de l'antiparlementarisme et de l'antipolitique pendant cette période. Antiparlementarisme et antipolitique qui avaient plusieurs dimensions. Ils étaient d'abord alimentés par la dénonciation de la *corruption* des politiciens. Des scandales comme celui de Panama avaient ainsi canalisé en France un rejet du monde politique. En Amérique, la mainmise des partis sur les affaires publiques était partout dénoncée. Les grandes villes étaient en effet alors presque toutes contrôlées en sous-main par celui que l'on appelait le *boss*, le chef de la machine politique du parti au pouvoir. Le maire, qui était élu, n'était le plus souvent qu'un de ses sous-ordres. Le *boss* était celui qui imposait les recrutements, faisait et défaisait les positions, contrôlait les décisions. Le système alimentait surtout une corruption omniprésente. Le mal-gouvernement des cités symbolisait ainsi en exacerbant ses traits les dysfonctionnements de la démocratie américaine au tournant du XX^e siècle. La dépolitisation du pouvoir exécutif au niveau municipal était du même coup considérée comme la voie d'avenir pour la réaliser.

La stigmatisation de l'incompétence du monde politique, qui était souvent simultanément dénoncée en France, y conduisait de nombreux esprits à la même conclusion. « N'importe qui étant bon à n'importe quoi, on peut n'importe quand le mettre n'importe où », avait fameusement raillé à propos

des nominations ministérielles un Charles Benoist en France¹³. Ce qui était qualifié d'« amateurisme ministériel » était ainsi déploré en permanence dans l'Hexagone après la Grande Guerre. On y reprenait sur tous les tons la dénonciation d'une façon d'être et d'agir du monde politique qui avait été accusé par Émile Faguet de pratiquer le « culte de l'incompétence ». « Qu'est-ce qu'un politicien ? avait demandé ce dernier. C'est un homme nul pour ce qui est des idées personnelles, médiocre comme instruction, partageant les sentiments généraux et les passions générales de la foule, et enfin qui n'a pas d'autre métier que de s'occuper de politique et qui, si la carrière politique lui manque, meurt de faim¹⁴. »

On entendait là aussi le même son de cloche aux États-Unis. Le mot d'ordre du Progressive Movement y était donc logiquement d'extirper le « virus politique », accusé d'avoir alimenté la corruption et démoralisé les citoyens. Son objectif décisif était de détrôner le *boss*, symbole de tous les maux. La solution ? L'idée majeure était d'abord d'éliminer le caractère partisan des élections municipales en les soustrayant à la coupe des partis. En les démocratisant d'abord, par exemple en recourant aux primaires. En modifiant aussi l'organisation des pouvoirs municipaux, en les concentrant dans les mains d'une commission aux prérogatives élargies, directement responsable devant les citoyens. Les possibilités de manipuler les pouvoirs, éparpillés entre de multiples départements spécialisés dont le *boss* tirait les ficelles, s'en trouveraient du même coup réduites, estimait-on. L'introduction de ce système dit du *government by commission*¹⁵, adopté dans bien des municipalités, n'a cependant constitué que la première étape du mouvement de réforme. Il s'est prolongé par la mise en place dans de nombreuses villes d'un *city manager* concentrant le pouvoir exécutif, tandis que la *Commission* se limitait à fixer les grands objectifs de l'action publique. Nommés par l'instance élue et recrutés sur la base de leurs compétences professionnelles supposées, ces managers ont été considérés en Amérique comme l'incarnation de ce *pouvoir objectif* dont on pensait qu'il était le seul à pouvoir faire vivre la démocratie, en la débarrassant de ce qu'il était fréquent de qualifier de « poison partisan ». C'est par la réduction du champ de la politique et l'accroissement du pouvoir administratif et gestionnaire que l'on entendait encore une fois mieux poursuivre la réalisation de l'intérêt

général¹⁶. Le néologisme *technocracy* a d'ailleurs significativement été forgé à cette époque pour désigner un système de gouvernement dans lequel les ressources de la nation sont organisées et contrôlées par des experts pour le bien collectif¹⁷. Le pouvoir administratif était ainsi considéré comme étant sur ce mode d'essence substantiellement démocratique. Mais c'était une « démocratie » qui ne pensait pas nécessaire d'être fondée sur l'intervention populaire !

L'état d'esprit était comparable dans la France de 1918. Ce sont les leçons que l'on avait tirées de la guerre, plus que le souci de refonder l'idéal démocratique, qui avaient dicté les appels à l'avènement d'un pouvoir administratif-exécutif non partisan. L'œuvre d'Henri Chardon, un conseiller d'État qui fut dans la France du début du xx^e siècle l'un des plus ardents avocats de la constitution d'un pouvoir administratif, en a témoigné de façon exemplaire. Il voyait dans ce qu'il appelait l'exagération du pouvoir politique « le vice organique de la République française ». « L'exagération de ce que nous appelons la politique, écrivait-il, a rongé la France comme un cancer : la prolifération des cellules inutiles et malsaines a étouffé la vie de la nation¹⁸. »

Dans un ouvrage justement titré *Le Pouvoir administratif* (1911), il a répété à longueur de pages que le pouvoir parlementaire ne pouvait adéquatement mettre en œuvre l'intérêt général, structuré qu'il était par les conflits partisans autant que commandé par le temps court des élections. « L'administration existe et doit vivre d'une vie propre, en dehors de la politique », martelait-il¹⁹. Elle seule pouvait en effet incarner à ses yeux les réquisits de permanence et de généralité nécessaires à la réalisation du bien commun. Si Chardon retrouvait les théoriciens du service public pour considérer que le propre des fonctionnaires était d'« avoir intérêt au désintéressement », il mettait surtout l'accent sur la légitimation technique de l'autonomie de leur pouvoir. « Chaque fonctionnaire, écrivait-il, doit être considéré non comme délégué du ministre à l'exécution d'un service public, mais comme le représentant technique d'un intérêt permanent de la nation²⁰. » De cette façon, allait-il jusqu'à dire, le plus petit des fonctionnaires « est le gouvernement lui-même » lorsqu'il exerce ses attributions²¹. Certes, le pouvoir politique conservait pour lui son utilité et sa légitimité, mais il ne

pouvait jouer son rôle que si étaient simultanément reconnues la légitimité et l'indépendance du pouvoir administratif ; il devait se limiter à une fonction de « contrôle souverain » de l'action de l'administration. Chardon renvoyait par exemple les ministres à une fonction de « contrôleur général ». La démocratie devait ainsi pour lui reposer sur l'équilibre de ces deux pouvoirs.

L'état d'exception

C'est aussi la notion d'état d'exception qui va servir à penser l'exécutif après 1918. Le règne de la loi présuppose l'existence d'un monde stable et prévisible. Mais la réalité ne présente évidemment jamais ce caractère lisse et répétitif. Elle est au contraire souvent marquée par l'irruption de l'inattendu. C'est d'ailleurs le fait qui justifie aussi l'espace propre et nécessaire d'un pouvoir exécutif distinct en son essence et en son objet du pouvoir législatif. Nécessité longtemps discutée en son principe, on l'a vu. Mais nécessité qui s'impose avec une pleine évidence lorsque la particularité se radicalise sous les espèces de l'exception et lorsque les rythmes de la vie publique sont suspendus par l'irruption de circonstances extraordinaires. Il y a alors une forme de « brutalisation » de la réalité qui précipite les événements, qui condense la réalité et rend vitale une réaction circonstanciée et immédiate. Par exemple lorsque éclate un conflit armé ou surgit une catastrophe. Le pouvoir exécutif impose dans ce cas son indiscutable suprématie, tandis que sont mises à l'écart les règles ordinaires : la décision supplante alors la norme. Avec les dangers que cela peut comporter, un pouvoir pouvant aussi bien se trouver désarmé pour réagir que tenté d'étendre de façon illimitée ses prérogatives, suspendant les droits et les libertés des citoyens.

Pour conjurer cette seconde menace, il n'y a qu'une voie : donner un cadre organisé à la gestion d'un état d'urgence. C'est ce qu'ont voulu faire dans l'Antiquité les Romains en intégrant dans les institutions régulières de l'État la possibilité de recourir à une magistrature spécialisée, la dictature, lorsqu'il fallait faire face à la gestion d'un problème inédit qui imposait de s'affranchir des règles existantes²². L'étymologie du terme est là essentielle pour bien saisir l'originalité de l'institution. Le terme ne renvoyait pas en latin à l'idée d'un pouvoir despotique et tyrannique. *Dictator* y venait de *dictare*, le propre du dictateur étant qu'on obéissait à sa parole, aux ordres qu'il dictait ainsi, pour bien marquer que ce n'était pas par des *lois écrites* qu'il réglait les choses. Le pouvoir du dictateur était considérable mais en même temps strictement délimité à Rome²³. La gestion des circonstances exceptionnelles s'était ainsi trouvée intégrée, avec ses spécificités, dans le fonctionnement des

institutions. L'ordre juridique républicain n'était de la sorte ni aboli ni suspendu par la déclaration d'état d'urgence qui établissait la dictature. La flexibilité de la « constitution » romaine de cette époque permettait de gérer avec efficacité l'extraordinaire sans que soient remises en cause les institutions ordinaires²⁴. On a pu parler dans ce cas d'une « constitutionnalisation (réussie) de l'exception ». Machiavel et Rousseau feront pour cela l'éloge de cette institution de la Rome républicaine²⁵.

Faute d'avoir pensé l'exécutif, les modernes s'avèreront aussi incapables de constitutionnaliser l'exception²⁶. C'est du même coup d'un point de vue purement finaliste qu'ils aborderont *de fait* la question de la gestion des circonstances exceptionnelles. Avec tous les dérapages autorisés par les invocations du « salut public », du « rétablissement de l'ordre », de la « sûreté de l'État » ou de la « sauvegarde de la société ». Si la Constitution américaine a fait référence à ces circonstances pour évoquer de façon très vague la possibilité de pouvoirs spéciaux et si la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 en son article 14 permettait en France au roi de « faire les règlements et les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État²⁷ », c'est un grand flottement qui a globalement caractérisé le XIX^e siècle en la matière. Siècle de paix en Europe, c'est essentiellement sous les espèces d'une réponse à des menaces révolutionnaires qu'ont été édictées pendant cette période des législations d'exception. La loi française du 9 août 1849 sur l'état de siège frappera pour cette raison les esprits et sera partout commentée en Europe. Le conflit de 1914-1918 marquera ensuite un tournant, la conduite de la guerre ayant poussé à bousculer l'ordre légal. Mais la question n'en sera pas pour autant clarifiée théoriquement et juridiquement²⁸. La Constitution allemande de Weimar en tirera cependant les conséquences, représentant la première tentative moderne de constitutionnaliser démocratiquement l'exception avec son article 48. Mais sa rédaction très vague servira de justification à l'inflexion du régime de 1930 à 1933, ouvrant la voie à la domination nazie²⁹. C'est dans ce cadre que surgira une tout autre conception du gouvernement d'exception. Loin de continuer à vouloir donner un cadre légal à la gestion des circonstances exceptionnelles, les nazis institueront les pouvoirs extraordinaires en normalité d'un pouvoir exécutif considéré comme accompli, donnant congé à l'ordre parlementaire. Carl Schmitt sera le

théoricien d'un tel décisionnisme radical.

« Est souverain celui qui décide de l'état d'exception », écrira fameusement celui-ci³⁰, dont toute l'œuvre sera construite à partir d'une vision décisionniste du politique en rupture radicale avec les idéaux traditionnels du gouvernement représentatif et de la démocratie délibérative. Dans *La Notion de politique* (1932)³¹, il fera le procès du caractère antipolitique d'une démocratie libérale dont l'ambition s'était à ses yeux bornée à l'organisation routinière de la société civile, oubliant du même coup que l'état de nature n'avait jamais cessé d'imposer son incontournable et dure réalité, celle du conflit et de la lutte pour l'existence. C'était donc pour lui à une prise en compte des vérités dérangeantes de la nature humaine, marquée par sa chute originelle, qu'il fallait retourner pour penser le politique. Et le comprendre comme fondamentalement structuré par le rapport de l'ami et de l'ennemi, trouvant de la sorte sa vérité dans l'épreuve de la guerre.

Cette théorie décisionniste et vitaliste du politique se prolongeait logiquement chez Schmitt dans une célébration du pouvoir exécutif considéré comme le pouvoir déterminant, car le seul directement actif, producteur d'effets immédiatement tangibles, force d'historicité et agent de mise en forme du monde. Pouvoir exécutif qui ne révélait pour lui sa pleine nature que dans le moment de circonstances exceptionnelles. C'est en effet dans ce cas que la notion de *décision* apparaissait dans toute sa pureté. Dans ces circonstances, soulignait Schmitt, « la décision se libère de toute obligation normative et devient absolue au sens propre [...]. De même que, dans le cas normal, le moment d'autonomie de la décision peut être ramené à un minimum, dans le cas d'exception, la norme est réduite à néant³² ». Les circonstances exceptionnelles avaient de la sorte pour lui une fonction de révélation de l'essence du politique et de la nature du pouvoir exécutif comme exercice souverain de la volonté. Cet exercice pouvait sembler prendre une dimension absolutiste, et des commentateurs ont effectivement souligné le lien entre décisionnisme et absolutisme³³, mais Schmitt entendait résoudre cette aporie en inscrivant sa vision du politique dans la perspective d'une démocratie d'incarnation. Si le souverain *est* peuple, l'indivisibilité de la souveraineté et l'unicité de son exercice peuvent en effet être intégrées dans un type d'ordre pouvant se prétendre « démocratique ». Alors que dans

la vision libérale-parlementaire la démocratie est d'autant plus forte que le pouvoir exécutif est restreint, elle pourra à l'inverse être considérée comme pleinement accomplie par la puissance de l'exécutif dans une perspective décisionniste-identitaire.

L'exaltation du pouvoir exécutif se prolongera chez Schmitt dans une théorie de la dictature souveraine. Tandis que dans la dictature romaine, exemple type d'une dictature de commission, la déclaration d'un état d'urgence avait pour but d'instaurer un pouvoir temporaire spécial destiné à maintenir l'ordre existant, l'auteur de la *Théologie politique* va concevoir la dictature comme étant appelée à créer un ordre nouveau³⁴. « La dictature souveraine, soulignait-il ainsi, voit dans l'ordre existant, pris dans son ensemble, l'état de choses auquel elle entend mettre fin par son action. Elle ne *suspend* pas une constitution en vigueur en vertu d'un droit fondé sur celle-ci, c'est-à-dire conforme à la constitution ; elle cherche au contraire à instaurer l'état de choses qui rendrait possible une constitution qu'elle considère comme étant la constitution véritable. Elle n'invoque donc pas la constitution en vigueur, mais une constitution à établir³⁵. » Ce type de dictature était pour lui la forme accomplie du pouvoir exécutif dans la mesure où les circonstances exceptionnelles auxquelles répondait sa mise en place étaient celles dans lesquelles l'État révélait son essence et sa mission. « La guerre contre l'ennemi extérieur et la répression d'un soulèvement intérieur, écrivait-il en ce sens, ne sont pas des états d'exception, mais constituent le cas normal idéal dans lequel le droit et l'État déploient leur finalité interne avec une force immédiate³⁶. »

Cette dictature souveraine était-elle donc extérieure au droit, à la différence de la dictature romaine, clairement inscrite dans une constitutionnalisation de l'exception ? En tant que juriste, Schmitt se devait de répondre à cette objection. Il le fera d'une double façon : en ayant recours à une théorie du pouvoir constituant, d'une part, et en proposant une reconceptualisation de la notion même de norme, d'autre part. Schmitt a été un lecteur attentif et enthousiaste de Sieyès. Il l'a cité à plusieurs reprises tant dans *La Dictature* (1921) que dans sa *Théorie de la Constitution* (1928). Il a notamment lu les pages ardentes de *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* (1789), dans lesquelles le Français montrait que le pouvoir constituant était un pouvoir radicalement

créateur, pure expression d'une volonté immédiate, puissance nue que rien ne contraignait. Avec le pouvoir constituant, notait en effet Sieyès, « la réalité est tout, la forme n'est rien³⁷ » : il est « la volonté nationale qu'on ne peut soumettre à aucune forme, à aucune règle³⁸ ». Sieyès distinguait un tel pouvoir extraordinaire du pouvoir constitué, consistant, lui, en l'exercice plus routinier de la souveraineté collective par les représentants élus. Le fait même de cette distinction emportait une reconnaissance implicite de la supériorité de la force constituante. C'était un langage que Carl Schmitt comprenait. Pour ce dernier, la nation restait ainsi libre de « se donner des formes toujours nouvelles d'existence politique », elle pouvait être l'« informe qui donne une forme »³⁹. Titulaire de ce pouvoir constituant, le peuple était « au-dessus de toute institutionnalisation et de toute normation⁴⁰ ». C'est donc dans l'exception que ce pouvoir se manifestait pour lui avec évidence comme pleinement souverain, dans sa vérité de pouvoir créateur.

La résurrection du pouvoir constituant dans les circonstances exceptionnelles renvoyait en dernière instance chez Carl Schmitt à une célébration de la décision, c'est-à-dire de l'exécution. Mais cette apologie allait chez lui bien au-delà des pensées du politique qui accordaient une place centrale aux antinomies les plus aiguës de l'action, comme c'est le cas dans la philosophie politique de Machiavel ou dans la sociologie de la domination chez Max Weber. Schmitt ira en effet jusqu'à considérer que la production des normes les plus importantes a toujours procédé d'une décision et non d'une délibération, que celle-ci soit citoyenne ou parlementaire. Il appuiera ce raisonnement sur une double considération : étymologique et historico-constitutionnelle. Dans *Le Nomos de la terre*, Schmitt soutiendra ainsi que « le sens premier du mot *nomos* est déterminé par le fait de prendre⁴¹ ». Et qu'il signifie en second lieu partager, désignant « l'action et le processus du partage et de la distribution ». La norme procédait de la sorte pour lui d'une décision première dont elle enregistrait le résultat, elle avait une dimension directement active, avant d'être régulatrice. Les lois, au sens politique du terme, devaient donc être comprises comme procédant d'une volonté concrète, d'un commandement, d'un acte de souveraineté (Schmitt mettait pour cela l'accent sur les constitutions « qui fixent la forme d'existence du peuple » et « forment le présupposé fondamental de toutes les normations

ultérieures »⁴²). C'est de ces différentes façons que l'état d'exception était simultanément pour Schmitt le moment de réalisation de la souveraineté constituante du peuple et celui de l'affirmation du caractère essentiellement décisionnel de la politique. C'est dans l'interaction et la communion avec le pouvoir exécutif (dictatorial) que le peuple s'affirmait effectivement souverain et que sa volonté s'accomplissait, en rupture avec le système représentatif qui considérait que la production parlementaire des lois exprimait la volonté générale. La célébration du pouvoir exécutif requérait donc le rejet sans appel de la démocratie libérale.

Continuités et ruptures

Force est de constater que ces deux figures sont restées d'actualité. La tentation technocratique n'a ainsi pas cessé d'exercer sa force d'attraction là où l'impuissance d'un exécutif partisan a nourri le désenchantement démocratique. On l'a bien constaté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en France, lorsque le discrédit de la III^e République a fait surgir des rangs de la Résistance toute une génération de hauts fonctionnaires qui se sont dans les faits investis de la mission de gouverner en sous-main le pays, s'instituant en « prêtres de l'intérêt général » face à des gouvernements dont l'instabilité chronique était considérée comme le fruit de manœuvres partisans et d'intérêts de court terme. Cette tentation technocratique ne cessera ensuite de resurgir périodiquement face au constat de l'impuissance et de l'étroitesse de vue des gouvernants. On l'a notamment vu fortement revenir au moment des crises financières des années 2000.

Quant à l'exécutif s'affirmant de façon exacerbée sous les traits d'un état d'exception, nous en observons aussi partout la trace aujourd'hui – selon des modes certes plus ou moins aggravés. En Amérique latine, dans les années 1960 et 1970, l'invocation du salut public a par exemple servi à de nombreuses reprises de justification à l'installation des dictatures. Du Brésil au Chili et à l'Argentine, les doctrines dites de la « sécurité nationale »⁴³ seront ainsi invoquées par les états-majors militaires pour légitimer leurs coups d'État. La Russie et d'autres pays de l'ex-bloc soviétique forgeront de leur côté au début des années 2000 la notion de « démocratie souveraine » pour fonder un nouveau type d'autoritarisme⁴⁴. Les États-Unis eux-mêmes confrontés à la lutte contre le terrorisme tendront à intégrer à partir du 11 septembre 2001 des mesures d'exception dans le fonctionnement régulier de l'exécutif. Affaibli en politique intérieure par les résistances du Congrès, mis en situation d'échec pour réaliser certains des projets phares de son programme, un Barack Obama a ainsi *in fine* choisi de ne pas inverser la prégnance des mécanismes de gouvernement d'exception mis en place par George W. Bush, accentuant même certains d'entre eux. En France, à un autre niveau, on a vu les entreprises militaires redorer le blason d'un exécutif

affaibli. Sans suivre ceux qui ont du même coup estimé que le gouvernement d'exception était partout devenu la règle de l'exécutif⁴⁵, force est ainsi de constater la rémanence de cette seconde tentation⁴⁶.

La reconnaissance d'un exécutif « régulier », à l'écart des deux dérives technocratique et décisionniste, ne rentrera finalement en démocratie que sous la forme d'une présidentialisation. C'est donc elle qu'il convient de considérer maintenant.

Notes

1. Woodrow WILSON, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2, n° 2, 1887.
2. On ne doit pas oublier en même temps que le terme *administration* a en Amérique le double sens d'administration et de gouvernement.
3. Voir Samuel C. PATTERSON, « Remembering Frank J. Goodnow », *PS. Political Science and Politics*, vol. 34, n° 4, 2001.
4. Voir la nouvelle édition de *Politics and Administration : A Study in Government*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers, 2003, avec une introduction de John A. Rohr.
5. Chez des hommes comme Wilson et Goodnow, il y a dans cette mesure une forte attirance pour ce qu'ils perçoivent comme la force d'un « modèle continental européen ». Ils se réfèrent ainsi à la France et à la Prusse dans leurs écrits.
6. Sur ce mouvement, voir les livres clefs de Samuel HABER, *Efficiency and Uplift : Scientific Management in the Progressive Era, 1890-1920*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1964 ; Samuel P. HAYS, *Conservation and The Gospel of Efficiency : The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, New York (NY), Atheneum, 1969 ; Robert H. WIEBE, *The Search for Order, 1877-1920*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1980 ; Judith A. MERKLE, *Management and Ideology : The Legacy of the International Scientific Management movement*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1980.
7. Charles A. FERGUSON, *The Great News*, New York (NY), Kennerley, 1915, p. 59. Ferguson écrira encore que la démocratie implique « la destruction des politiciens » (*The Religion of Democracy : A Manual of Devotion*, Londres, F. Tennyson Neely, 1899, p. 100).
8. Mary P. FOLLET, *The New State : Group Organization, the Solution of Popular Government* (1918), 3^e éd., Londres, Longmans, Green, & Co., 1934, p. 180.
9. Patrick FRIDENSON, « Un tournant taylorien de la société française (1904-1918) », *Annales ESC*, n° 5, 1987.
10. Alfred SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922, p. 90, avec une préface d'Henri Fayol.
11. Henri FAYOL, *L'Industrialisation de l'État*, Paris, 1921, p. 89 (publié à la suite de *L'Incapacité industrielle de l'État : les PTT*). Sur la réception de Fayol, voir Alain CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et histoire*, n° 34, 2003.
12. Intellectuellement, car cet idéal-type a été loin de bouleverser effectivement le fonctionnement et la place de l'administration.
13. Séance du 1^{er} février 1916 à la Chambre des députés, cité par Joseph BARTHÉLEMY,

Le Problème de la compétence dans la démocratie, Paris, Alcan, 1918, p. 221.

[14.](#) Émile FAGUET, *Le Culte de l'incompétence*, Paris, Grasset, 1910.

[15.](#) Sur ces expériences, voir trois ouvrages contemporains : John J. HAMILTON, *Government by Commission or the Dethronement of the City Boss*, New York (NY), Funk and Wagnalls, 1911 ; Clinton R. WOODRUFF (dir.), *City Government by Commission*, New York (NY), Appleton & Co., 1911 ; et le recueil très complet édité en 1911 par l'American Academy of Political and Social Science, *Commission Government in American Cities*. Pour une étude récente, voir Bradley Robert RICE, *Progressive Cities : The Commission Government Movement in America, 1901-1920*, Austin (Tex.), University of Texas Press, 1977.

[16.](#) Pour une première évaluation de ce système, voir Harold A. STONE, Don K. PRICE et Kathryn H. STONE, *City Manager Government in the United States : A Review after Twenty Five Years*, Chicago (Ill.), Public Administration Service, 1940. La meilleure étude récente est celle de Martin J. SCHIESL, *The Politics of Efficiency : Municipal Administration and Reform in America, 1800-1920*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1977. On peut noter qu'une professionnalisation des employés du *government* s'est alors parallèlement opérée à tous les niveaux.

[17.](#) Le terme semble avoir été forgé en 1919. Voir Raoul DE ROUSSY DE SALES, « Un mouvement nouveau aux États-Unis : la technocratie », *Revue de Paris*, n° 6, mars 1933.

[18.](#) Henri CHARDON, *L'Organisation de la République pour la paix*, Paris, PUF, 1926, p. XXVII. Sur la réception de ses analyses, voir Vida AZIMI, « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, vol. 76, n° 4, 1998, p. 557-558.

[19.](#) Henri CHARDON, *Le Pouvoir administratif*, Paris, Perrin, 1911, p. 29. « Le service public, justifiait-il encore, est permanent et nécessaire, tandis que rien n'est plus mobile et souvent plus vain que les appréciations politiques » (*ibid.*, p. 111).

[20.](#) *Ibid.*, p. 55.

[21.](#) *Ibid.*, p. 191. « À ce moment, concluait-il, chacun, dans la limite de ses fonctions, est supérieur à toute autorité. »

[22.](#) Dans sa forme initiale, le recours à la dictature a été utilisé pendant trois siècles dans la Rome républicaine, de 501 à 202 avant notre ère (fin de la Deuxième Guerre punique).

[23.](#) La dictature présentait cinq caractéristiques : elle ne pouvait être mise en œuvre que si les circonstances l'exigeaient, c'est-à-dire si le droit commun n'était plus adapté à la gestion d'une situation donnée ; parallèlement, une stricte distinction était observée entre les pouvoirs appelant à la formation d'une dictature et ceux qui étaient chargés de désigner le titulaire de cette charge ; alors que beaucoup d'institutions étaient collégiales dans la Rome républicaine, la fonction du dictateur était personnalisée ; le terme du mandat du dictateur, nommé pour effectuer une tâche précise, était limité à la réalisation de celle-ci ; le dictateur ne pouvait prendre aucune mesure d'ordre général destinée à durer et il lui était impossible d'édicter des dispositions législatives ou constitutionnelles. Je m'appuie là sur Claude

NICOLET, « La dictature à Rome », in Maurice DUVERGER (dir.), *Dictatures et légitimité*, Paris, PUF, 1982 ; Theodor MOMMSEN, *Le Droit public romain*, t. 3, Paris, Ernest Thorin, 1891, p. 161-197 ; François HINARD, *Dictatures*, Paris, De Boccard, 1988 ; Wilfried NIPPEL, « Emergency Powers in the Roman Republic », *Les Cahiers du CREA*, n° 19, 2000.

[24.](#) La preuve de cette capacité s'est traduite matériellement par le fait que soixante-seize dictatures ont été déclarées pendant les trois siècles de cette première période (dont seulement six cas avérés de sédition interne), chacune d'entre elles ayant été mise en place et suspendue dans les conditions prévues.

[25.](#) Dont l'usage sera plus tard subverti par Sylla et César, qui en feront un tremplin vers le pouvoir personnel.

[26.](#) Parmi les grandes figures de la philosophie politique moderne, Locke sera le seul à prendre en compte la question en formulant sa théorie de la *prérogative*.

[27.](#) C'est sur la base de cet article que Charles X promulguera les fameuses ordonnances liberticides qui provoqueront la chute du régime en juillet 1830.

[28.](#) Voir sur ce point les importants développements de François SAINT-BONNET, *L'État d'exception*, Paris, PUF, 2001.

[29.](#) Voir sur ce point la deuxième partie, chapitre 1.

[30.](#) Carl SCHMITT, *Théologie politique* (1922 et 1969), Paris, Gallimard, 1988, p. 15.

[31.](#) Trad. fr., Paris, Calmann-Lévy, 1972.

[32.](#) Carl SCHMITT, *Théologie politique*, *op. cit.*, p. 23.

[33.](#) Voir sur ce point Olivier BEAUD, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 135-136.

[34.](#) Conception proche de celle de dictature du prolétariat chez Lénine ou de Terreur régénératrice chez les jacobins de 1794.

[35.](#) Carl SCHMITT, *La Dictature* (1921), Paris, Seuil, 2000, p. 142.

[36.](#) *Ibid.*, p. 19.

[37.](#) SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* (1789), Paris, PUF, 1982, p. 71.

[38.](#) SIEYÈS, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris en juillet 1789*, Versailles, Baudouin, s. d., p. 30. « Le pouvoir constituant, écrit-il encore, peut tout en ce genre [...]. La nation qui exerce alors le plus grand, le plus important de ses pouvoirs, doit être dans cette fonction libre de toute contrainte et de toute forme, autre que celle qu'il lui plaît d'adopter » (*Préliminaire de la Constitution*, 20 et 21 juillet 1789).

[39.](#) Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution* (1928), Paris, PUF, 1993, p. 127.

[40.](#) *Ibid.*, p. 219.

[41.](#) Carl SCHMITT, *Le Nomos de la terre* (1950), Paris, PUF, 2001. Voir le chapitre « Sur

le sens du mot *nomos* », p. 70-86.

[42.](#) *Théorie de la Constitution, op. cit.*, p. 155.

[43.](#) Justifiant le recours à la dictature par de supposées menaces de subversion des institutions.

[44.](#) La « démocratie souveraine » considère que l'onction électorale est de fait équivalente à une forme d'« acclamation », pour reprendre le langage de Carl Schmitt, et qu'elle donne donc les pleins pouvoirs. C'est la reprise de la doctrine césariste. Voir sur ce point la deuxième partie, chapitre 3.

[45.](#) Voir par exemple les thèses de Giorgio AGAMBEN, *État d'exception*, Paris, Seuil, 2003.

[46.](#) Fait significatif, ce sont les pays européens du Sud sortis de la dictature dans les années 1970 (la Grèce, l'Espagne et le Portugal) qui auront le souci d'adopter des mesures constitutionnelles encadrant strictement l'exception pour conjurer le retour aux démons de leur passé.

II

LA PRÉSIDENTIALISATION DES DÉMOCRATIES



1. LES EXPÉRIENCES PIONNIÈRES : 1848 ET WEIMAR
2. DE L'EXCEPTION GAULLIENNE À LA PRÉSIDENTIALISATION GÉNÉRALISÉE
3. INCONTOURNABLE ET PROBLÉMATIQUE
4. LA RÉGULATION DE L'ILLIBÉRALISME

1.

Les expériences pionnières : 1848 et Weimar

Le mouvement de présidentialisation-personnalisation des démocraties a marqué la vie politique des dernières décennies du xx^e siècle. De telle sorte que l'élection de la tête de l'exécutif au suffrage universel s'est finalement imposée comme une des caractéristiques les plus évidentes d'un régime démocratique. Mais la rupture avec les visions précédentes du bon pouvoir que cela a représenté ne s'est faite que très progressivement. En ont témoigné le rejet ou la vive suspicion suscités par trois expériences fondatrices : celle de l'élection présidentielle de 1848 en France débouchant sur le retour du césarisme, celle du régime de Weimar s'abîmant dans la victoire du nazisme et enfin celle des premiers pas jugés par beaucoup régressifs du régime gaulliste.

1848 en France ou le triomphe de l'irréflexion

En France, l'élection du président de la République au suffrage universel direct a été adoptée en 1848 sans que cela donne lieu à de véritables débats. Lors de la réunion du Comité de constitution¹ qui avait traité du mode de nomination de la tête de l'exécutif, deux options avaient de prime abord été envisagées : l'exercice direct du pouvoir exécutif par l'Assemblée, ou sa remise entre les mains de délégués de celle-ci ; ou bien la formation d'un exécutif collégial de consuls ou de directeurs. C'étaient les deux modèles révolutionnaires. Mais on imagina aussi une formule inédite, la mise en place d'un président. Cette dernière fut adoptée sans guère de discussions. Ce fut un choix négatif pour l'essentiel, tant les institutions collégiales de l'an III et de l'an VIII avaient laissé des souvenirs d'instabilité, de déséquilibres et de conflits permanents, les comités de 1793 et 1794 évoquant plus encore de sombres moments. L'exemple américain était à l'inverse auréolé du prestige d'un type de république qui était alors rituellement opposé à celui de la « république conventionnelle », aux accents robespierristes². La présence d'Alexis de Tocqueville et de Gustave de Beaumont parmi les membres du petit comité avait là fortement compté. La question d'une éventuelle rééligibilité fut en revanche plus disputée ; elle fut finalement conditionnée dans le projet du comité à l'existence d'une période de vacuité équivalant à la durée du mandat envisagé (quatre ans). Plus disputée surtout fut celle du mode de nomination de ce président. Jules Dufaure et Armand Marrast avaient proposé une élection par l'Assemblée³ pour le premier et une sélection par l'Assemblée des candidats soumis au suffrage universel pour le second. Mais c'est le principe de l'élection directe par les citoyens, sans restriction de candidature, qui sera finalement retenu – avec la nécessité de recueillir un minimum de deux millions de suffrages. Toute autre formule était alors apparue comme diminutive de la souveraineté nationale.

L'essentiel de ces dispositions sera repris dans le texte final. Non sans d'âpres discussions à l'Assemblée, qu'il faut rappeler pour bien prendre la mesure des conditions de cette extraordinaire innovation constitutionnelle⁴. À l'extrême gauche, Félix Pyat, le futur communard, avait plaidé contre

l'institution même d'une présidence. Il ne peut y avoir deux expressions distinctes de la volonté populaire, avait-il argumenté. La division des pouvoirs, assurait-il, n'est pas d'essence républicaine. « Dans une république, avait-il dit, il n'y a plus qu'un droit, le droit du peuple, qu'un roi, le peuple même, représenté par une assemblée élue, l'Assemblée nationale. Cette assemblée doit donc être souveraine comme le peuple qu'elle représente ; elle résume tous les pouvoirs, elle règne et gouverne par la grâce du peuple, elle est absolue comme l'ancienne monarchie et peut dire aussi : l'État, c'est moi⁵. » La démocratie et la république consistaient ainsi pour lui dans la translation à *un collectif élu* de l'ancien pouvoir royal. Vision classiquement et radicalement moniste, hostile à toute idée d'équilibre et de contrepoids. Mais vision « libérale » aussi, dans la mesure où l'existence d'une direction collective par une instance représentative constituait à ses yeux la garantie pour les citoyens que le pouvoir resterait soumis au droit. Alors qu'à l'inverse l'élection d'un seul, surtout s'il était considéré comme responsable, lui aurait donné une force qu'il estimait immense, presque irrésistible et donc virtuellement menaçante. « Une telle élection, avait-il estimé, est un sacre bien autrement divin que l'huile de Reims et le sang de Saint Louis⁶. » De deux choses l'une, insistait Pyat. Si le président est plus faible que l'Assemblée, c'est la voie ouverte à l'impuissance et à l'ingouvernabilité. Mais, s'il est plus fort, il le sera nécessairement trop et il aura une puissance bien supérieure à celle d'un monarque constitutionnel irresponsable. Le système proposé était donc pour lui dangereux car structurellement instable. Félix Pyat oubliait certes de mentionner la fonction d'un Conseil des ministres responsable devant le Parlement, que prévoyait le texte. Mais l'argument du conflit des légitimités était fort. D'autant plus qu'il avait en même temps considéré comme non pertinente pour le cas français la référence à l'exemple américain, le président étant dans ce dernier cas le point de réunion nécessaire d'un pays fédéral dont l'unité était encore à consolider. En démocrate d'extrême gauche, il ne pouvait certes pas récuser l'idée d'une élection au suffrage universel, mais il pouvait repousser l'institution de la fonction concernée. Le dilemme historique des démocrates français avait bien été identifié. Mais Pyat n'avait pourtant pas été au fond des choses : il avait en effet laissé de côté la question de la spécificité du pouvoir exécutif et de son intégration dans un cadre démocratique.

Du côté socialiste, c'était le spectre de la monarchie qui avait été agité. Pierre Leroux accusait ainsi le projet de « conserver la monarchie sous le nom de présidence, et par là d'ouvrir carrière à toutes les ambitions⁷ ». Même son de cloche chez Proudhon. « La présidence, c'est la monarchie », assénait-il dans *Le Peuple*⁸. « Vous excitez dans le pays la fringale monarchique, le pays vous répondra par une monarchie [...]. Votre président sera roi », reprochait-il aux plumes jugées imprudentes du Comité de constitution. La menace tenait aussi pour lui au fait que, pour le peuple, le pouvoir véritable, parce que sensible et visible, était celui de l'exécutif⁹. Et que, du même coup, c'est vers des personnalités capables de le subjuguier et non vers des talents effectifs qu'il se tournerait. « Vous seriez-vous par hasard imaginé, lançait-il aux membres du Comité, que le peuple ayant à marier sa fille, la République, irait lui donner un manant tel que vous et moi – Cavaignac, Lamartine, Ledru-Rollin ou Thomas Diafoirus ? – Qui ? Un soldat, un rimeur, un bachelier, président de la République ! Fous que vous êtes ! Est-ce que le peuple connaît ce monde-là ? Est-ce qu'il s'inquiète de leurs galons ou de leurs diplômes ?... Ce qu'il faut au peuple, pour la République, ce qu'il demande, c'est un bon mâle, de forte encolure et de noble race¹⁰. » Il fallait donc pour lui aussi repousser l'idée même d'une présidence. Comme pour Pierre Leroux, la réforme essentielle était à ses yeux de refonder le système représentatif et de l'asseoir sur des formes de représentation professionnelle qui donneraient le pouvoir au prolétariat organisé.

Pour les républicains conservateurs, c'est d'abord le pouvoir parlementaire qu'il s'agissait de préserver, dans le sens moniste de la tradition révolutionnaire (ils se retrouvaient sur ce point avec l'extrême gauche). Le système représentatif dont il était issu avait en outre d'après eux la vertu sociologique majeure de tenir à distance les passions populaires et de mettre le pouvoir entre les mains des élites du pays. Ils n'allaient cependant pas jusqu'à repousser l'idée d'une présidence, tant l'attrait diffus du modèle américain exerçait aussi ses effets sur eux. Jules Grévy, dont c'était la première grande intervention parlementaire, avait ainsi plaidé pour la prééminence de l'Assemblée, mais appelé, lui, à faire élire par ses soins un chef de gouvernement également révocable par cette dernière. Il avait surtout mis en garde contre le danger bonapartiste. « Oubliez-vous, avait-il dit, que

ce sont les élections de l'an X qui ont donné à Bonaparte la force de relever le trône et de s'y asseoir ? Voilà le pouvoir que vous élevez [...]. Êtes-vous sûrs qu'il ne se trouvera jamais un ambitieux tenté de s'y perpétuer ? Et si cet ambitieux est un homme qui a su se rendre populaire, si c'est un général victorieux, entouré de ce prestige de la gloire militaire auquel les Français ne savent pas résister, si c'est le rejeton d'une des familles qui ont régné sur la France, et s'il n'a jamais expressément renoncé à ce qu'il appelle ses droits, si le commerce languit, si le peuple souffre, s'il est dans un de ces moments de crise où la misère et la déception le livrent à ceux qui cachent sous des promesses des projets contre sa liberté, répondez-vous que cet ambitieux ne parviendra pas à renverser la République¹¹ ? » Les peurs conservatrices et la hantise du bonapartisme se liaient ainsi chez Grévy pour repousser l'élection au suffrage universel. Mais, chez lui encore, l'argumentation politique et constitutionnelle de fond restait absente. Comme les socialistes, il n'a pas alors eu l'intelligence critique de son aversion.

C'est en partie pour cela que ces réticences et ces refus furent de peu de poids. Il n'y a pas eu besoin d'une rigoureuse démonstration juridique et politique pour passer outre ces critiques. Ce ne sont pas deux conceptions de la démocratie et du pouvoir exécutif qui se sont alors affrontées dans un débat intellectuellement consistant. Tocqueville, à qui incombait la défense du projet du comité devant l'Assemblée, avait ainsi pu se contenter de balayer ces craintes de dérive de l'institution et ces risques évoqués de mise en concurrence des pouvoirs avec des arguments assez faibles. Il avait surtout minimisé les enjeux et soutenu que le pouvoir du président « se réduisait à peu, même avec l'élection populaire¹² ». Notamment, estimait-il, du fait de la mise en place à ses côtés d'un Conseil des ministres également responsables (omettant de rappeler que ceux-ci étaient nommés par le président). L'élection du président ? Il n'y avait pas lieu de s'en alarmer pour l'auteur de la *Démocratie en Amérique*. Elle ne servirait au fond qu'à donner quelques couleurs à un pouvoir en lui-même estimé bien falot. Comme si cet « être si faible » ne pourrait parvenir à prendre consistance que grâce à cette « grande ombre du peuple » qui planerait sur lui du fait de son élection au suffrage universel. « Retirez-la-lui et, aux termes de la Constitution, il ne lui restera rien », avait-il même été jusqu'à dire¹³. Juste une béquille ou une brosse à reluire, en quelque sorte, que cette élection, donc. Son principe appartenait au

fond pour lui à un de ces faits de civilisation irréversibles que l'on pouvait éventuellement déplorer mais sans en interrompre la marche¹⁴. Son ami Gustave de Beaumont avait alors laconiquement noté, de son côté : « Il est évident que l'élection du président ne peut être faite qu'au suffrage universel¹⁵. »

Le grand orateur de la période, Lamartine, avait défendu la procédure avec plus de flamme. Ce qui était en question était pour lui le fait d'une « démocratie inquiète et jalouse » qu'il fallait honorer, à laquelle il fallait « donner largement, amplement, sincèrement, sans rien lui retenir, son droit tout entier »¹⁶. Les risques de retour à des souvenirs dynastiques ? Il les balayait d'un revers de main : « La République n'a peur de rien. » Les passions du nombre, les manipulations des partis ou les campagnes démagogiques ? Il lancera aux inquiets et aux sceptiques sa fameuse répartie : « On empoisonne un verre d'eau, on n'empoisonne pas un fleuve [...]. Une nation est incorruptible comme l'océan. » Les arguments constitutionnels sur le conflit des pouvoirs et la dualité des légitimités ? Il avait d'emblée dit qu'il laisserait de côté ces considérations « secondaires, scientifiques pour ainsi dire ». Le saut dans l'inconnu, ce fameux *leap in the dark* dont parlaient les libéraux britanniques à propos du suffrage universel en général, ne l'inquiétait nullement. « Le pouvoir, dans les républiques, est dans la popularité ou il n'est nulle part », telle est la leçon de l'histoire, avait-il dit. Pour en déduire : « *Alea jacta est !* Que Dieu et le peuple se prononcent ! Il faut laisser quelque chose à la Providence. » Et d'appeler en conclusion sous des applaudissements nourris l'Assemblée à inaugurer à travers cette innovation une « République d'enthousiasme [...]. Un beau rêve pour la France et le genre humain ». Ce fut avec lui le triomphe des bons sentiments.

Nombre de députés conservateurs, républicains de fraîche date, se rassuraient de leur côté en estimant que le suffrage universel favoriserait les candidats modérés. Et la peur du socialisme leur faisait désirer un pouvoir exécutif-répressif fort de sa légitimité dans les urnes. Les légèretés d'un Lamartine, le fatalisme négligent d'un Tocqueville et ces calculs politiques s'étaient superposés pour qu'une innovation majeure dans l'histoire des démocraties soit ainsi décidée sans avoir été mûrement réfléchie. Elle a du même coup pu être facilement réversible, le rejet du césarisme du Second

Empire conduisant de la même façon à un retour en arrière qui n'aura pas non plus besoin d'être théorisé. C'est en ce double sens que l'on peut parler de 1848 comme d'un « faux départ » dans l'avènement d'une conception présidentielle des démocraties. L'adoption ultérieure d'un strict régime d'assemblée par la III^e République en a témoigné.

La Constitution de Weimar

En 1871, la Constitution allemande élaborée par Bismarck au lendemain de la victoire avait mis en place un système dualiste avec prépondérance de l'exécutif. C'était une monarchie constitutionnelle dans laquelle le Parlement, le Reichstag, était élu au suffrage universel direct. Bismarck avait satisfait de cette façon les revendications des libéraux et des socialistes (avec l'arrière-pensée d'avoir un Parlement affaibli par le morcellement politique issu du mode de scrutin proportionnel). Le régime mis en place n'avait rien de parlementaire. L'empereur pouvait dissoudre le Reichstag, mais ce dernier ne pouvait renverser le chancelier, la tête de l'exécutif, qui ne dépendait que du premier. Les partis représentés au Parlement ne disposaient en fait fonctionnellement que d'un pouvoir de contrôle et de surveillance (sauf dans l'ordre budgétaire) ; leur division empêchait en outre que ne se forme *politiquement* une expression majoritaire susceptible de faire émerger une légitimité concurrente du pouvoir exécutif.

En 1918, après la défaite et le départ de l'empereur, la nouvelle Constitution instaurera un régime également dualiste, mais plus structurel que le précédent, les pouvoirs exécutif et législatif y étant renforcés de concert. Renforcement du Parlement tout d'abord. Outre ses prérogatives « ordinaires » en matière législative et budgétaire, le Reichstag conquerrait une véritable autonomie politique (il pouvait notamment retirer sa confiance au chancelier du Reich comme aux ministres pris individuellement). Mais le pouvoir exécutif était simultanément renforcé par l'élection directe au suffrage universel du président du Reich. C'est l'innovation décisive qui a marqué la Constitution de Weimar, adoptée le 31 juillet 1919¹⁷. Innovation inséparable de tout un ensemble d'autres dispositions démocratiques ayant donné à ce texte son caractère pionnier dans l'Europe du début du ^eXX siècle : instauration du suffrage féminin (même si l'Allemagne n'a pas été le seul pays à l'adopter alors) ; possibilité de déposition du président du Reich par un vote populaire organisé à la demande des deux tiers des membres du Reichstag ; possibilité, à l'inverse, pour le président du Reich de susciter un référendum pour écarter une décision du Parlement en matière de budget, de

lois sur les impôts ou de traitement des fonctionnaires ; organisation encore d'un référendum lorsqu'un projet de loi est présenté à l'initiative du dixième des électeurs.

Nous n'avons pas ici à développer une analyse d'ensemble du texte fondateur de la République de Weimar. Mais il convient en revanche de revenir sur les conditions dans lesquelles l'élection populaire de la tête de l'exécutif a été décidée de façon relativement consensuelle, ce qui est l'élément remarquable. Cela n'avait pourtant rien d'évident *a priori*. Les sociaux-démocrates avaient par exemple commencé à dénoncer un président du Reich simple « substitut d'empereur » (*Kaiserersatz*), déclarant que « l'élection présidentielle par le peuple était une authentique ficelle napoléonienne¹⁸ ». Leur préférence allait en effet spontanément vers un régime parlementaire au sein duquel le gouvernement se trouverait dans la dépendance de la représentation populaire. Ils avaient accepté la mise en place d'un chef de l'État, mais à condition que celui-ci ait un pur rôle de représentation. Ils infléchirent cependant leur point de vue lorsqu'ils réalisèrent que l'un des leurs pouvait occuper cette fonction (Friedrich Ebert, leur leader, sera de fait le premier président, en fonction de 1919 à 1925). Les libéraux, de leur côté, voyaient dans le type de dualisme qui était envisagé la forme moderne d'une sorte de monarchie constitutionnelle qui leur convenait. À droite, plus largement, on considérait que la figure présidentielle pouvait être un moyen d'équilibrer et de limiter les effets de la voix populaire dans son expression parlementaire. On pensait aussi qu'elle s'imposait pour éviter que ne se mette en place un « régime de la discussion », synonyme d'impuissance. D'une façon plus large, l'antiparlementarisme diffus de l'époque allait dans le sens de la reconnaissance d'un pouvoir accru de l'exécutif.

L'élection au suffrage universel satisfaisait ainsi les uns tout en n'inquiétant pas les autres. Des raisons opposées purent de la sorte converger pour faire adopter cette mesure. Cela n'allait évidemment pas sans des ambiguïtés qui se révéleront plus tard explosives. Alors que les sociaux-démocrates avaient accepté une présidence élective, ils rejetaient ainsi vivement l'idée d'un chef plébiscitaire du Reich conçu comme un contrepoids au Parlement. Ils avaient considéré comme démocratique une élection au suffrage universel, tout en continuant à défendre sur le fond les principes du

régime parlementaire (toutefois amendés par les mécanismes référendaires)¹⁹. Ils restaient en cela les ardents défenseurs d'une *démocratie des partis*. D'autres, à l'inverse, célébraient la montée en puissance du pouvoir exécutif qui s'opérait de cette façon.

De manière décisive, mais moins présente dans les débats publics, la question de l'organisation fédérale du pays en Länder dans le contexte d'une prépondérance de la Prusse avait aussi beaucoup compté pour justifier une appréhension vigoureuse du rôle de l'exécutif et du pouvoir présidentiel en particulier. La question de l'hégémonie grand-prussienne avait ainsi été au cœur des réflexions des deux grands inspireurs du texte constitutionnel, Hugo Preuss et Max Weber. Même s'ils ne s'accordaient pas sur les conditions à mettre en œuvre pour rompre cette hégémonie (Preuss voulait découper la Prusse en dix Länder, tandis que Weber, plus réaliste quant à la persistance prévisible de l'État prussien, envisageait plutôt des garde-fous institutionnels), tous les deux voyaient dans la limitation des pouvoirs du Parlement un élément clef de solution au problème. Un pur parlementarisme aurait en effet permis à leurs yeux d'assurer une position hégémonique de la Prusse dans un Reichstag élu sur une base unitaire²⁰. Il était aussi décisif dans la même perspective que le président ne tienne pas son pouvoir du Reichstag. D'où l'importance d'une élection au suffrage universel direct dans ce cadre.

Max Weber et la démocratie plébiscitaire

Au-delà de ces considérations immédiatement constitutionnelles, Max Weber a théorisé dans ce contexte la notion de *démocratie plébiscitaire*, forgeant en allemand le terme de *plebiszitäre Führerdemokratie*. Cette notion lui a alors permis de caractériser des situations dans lesquelles l'expression du charisme ne se liait pas à une relation de domination : « Le principe charismatique de légitimité interprété dans son sens premier comme autoritaire, écrivait-il, peut-être interprété au contraire dans un sens non autoritaire²¹. » Cette réinterprétation procédant pour lui d'un renversement des mécanismes de la reconnaissance. Dans le modèle charismatique classique, la domination est première, la reconnaissance des gouvernés venant *ensuite* valider, c'est-à-dire légitimer, cette situation. Mais cette reconnaissance pouvait être première (à travers l'expression d'un choix électoral par exemple) et être considérée du même coup comme le fondement de la légitimité au lieu d'en être la conséquence. Ce qui permettait en pareil cas de parler d'une légitimité proprement démocratique. D'où sa définition : « La démocratie plébiscitaire – principal type de démocratie dirigée par des chefs – est, sous son aspect authentique, une espèce de domination charismatique qui se cache sous la forme d'une légitimité issue de la volonté de ceux qui sont dominés et qui n'existe que par elle. Le chef (démagogue) domine grâce à l'attachement et à la confiance de ses partisans politiques envers sa personne en tant que telle²². » Et de citer à titre d'exemples les dictateurs antiques, autant que Cromwell, Robespierre et les deux Napoléon dans le monde moderne. Mais il ne s'agissait pour Weber que de modèles de « transition », mêlant le vieux et le neuf, liés en outre à des circonstances particulières. Il proposera donc une formulation positive de cette démocratie plébiscitaire susceptible d'offrir un modèle désirable de stabilisation du gouvernement des sociétés démocratiques de masse. Formulation qui jouera un rôle essentiel dans la rédaction de la Constitution de 1919.

C'est dans une série d'articles de 1917, rassemblés sous le titre *Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée*²³, que Weber a développé cette conceptualisation. Pour bien suivre sa démarche, il faut rappeler ce qui

constituait à ses yeux de sociologue le point de départ de toute réflexion politique de l'époque. Trois facteurs structurels déterminants étaient pour lui à prendre en compte. Le fait de la bureaucratisation et de la tendance conséquente à l'autodétermination de l'administration, d'abord, gage d'efficacité et de sclérose à la fois. Le rôle central joué par les partis politiques, ensuite, avec le poids toujours plus grand des machines et des politiciens professionnels en leur sein (Max Weber faisait sur ce point siennes les analyses de James Bryce, Robert Michels et Moïseï Ostrogorski auxquels il se référerait souvent). Le danger représenté dans la démocratie de masses par « la possibilité de prévalence des éléments émotionnels en politique », enfin. Weber pensait qu'il fallait canaliser et contrôler cette administration toujours tentée de suivre sa seule dynamique interne ; qu'il convenait de trouver un bon usage de partis désormais incontournables (il leur reconnaissait en tout état de cause déjà une fonction de rationalisation de la « démocratie de la rue ») ; qu'il fallait enfin honorer la souveraineté populaire, le suffrage universel étant désormais irréversible, tout en l'encadrant en même temps.

L'élection au suffrage universel du chef de l'exécutif lui paraissait susceptible de répondre à ces trois objectifs. C'était donc inviter à fonder l'État de Weimar sur deux principes complémentaires de légitimation : la légitimité constitutionnelle-parlementaire, d'une part, et la légitimité qualifiée de « révolutionnaire » d'un président du Reich élu directement par le peuple, d'autre part. Cette légitimité révolutionnaire dessinait une position de recours et de puissance en même temps : elle reposait sur l'appel fait aux partis de sélectionner des leaders aptes à remplir cette tâche tandis qu'elle donnait satisfaction aux masses qui affirmaient de la sorte leur souveraineté. Weber considérait ainsi qu'un nouvel âge de la démocratie s'ouvrait, prenant la suite de la précédente démocratie des partis. « La conséquence de la démocratisation active des masses, écrivait-il, est que le chef politique n'est plus proclamé candidat par un cercle restreint de notables qui reconnaissent qu'il a fait ses preuves, pour ensuite se transformer en chef grâce à son action parlementaire ; aujourd'hui, il gagne la confiance et la foi que les masses placent en lui, et donc en son pouvoir, en utilisant des moyens démagogiques *de masses*. Dans l'essence des choses, cela signifie un tournant *césariste* dans la sélection des chefs. Et le fait est que toute démocratie comporte cette tendance. Le moyen spécifiquement césariste, c'est le plébiscite²⁴. »

Weber n'a pas voulu identifier une forme démocratique que l'on pourrait dire « plus avancée » en caractérisant ce « tournant césariste ». Il a toujours été un démocrate fort sceptique et n'a par exemple jamais cru à l'idée d'une volonté générale active²⁵. Il a toujours considéré, en sociologue « réaliste », que le pouvoir était mécaniquement destiné à être exercé par une oligarchie²⁶. Pour résumer son approche, on pourrait dire qu'il a toujours eu une vision purement instrumentale, et aucunement « philosophique », de la démocratie. Avec ce modèle plébiscitaire, c'était plutôt paradoxalement une perspective de démocratie minimale qu'il avait voulu dessiner²⁷ (Joseph Schumpeter a d'ailleurs clairement été influencé par lui, même s'il ne le cite jamais, pour considérer que « l'homologation du commandement est la fonction première de l'électorat²⁸ »). Mais une démocratie minimale tenant compte du lien, pour lui de fait partout constaté, entre démocratisation des masses et personnalisation de la politique²⁹. On pourrait dire en ce sens qu'il a entendu faire un usage conservateur du césarisme.

Weber, il faut le souligner fortement, ne craignait pas qu'une telle démocratie plébiscitaire puisse régresser en une dictature charismatique (même s'il reconnaissait qu'il n'y avait pas d'impossibilité de principe). La menace moderne était à l'inverse, pour lui, celle du poids toujours croissant des machines partisans engendrant « une ankylose bureaucratique croissante de l'activité politique volontariste³⁰ », freinant l'accès au pouvoir des fortes personnalités. Il croyait aussi, d'un autre côté, que les masses resteraient durablement encadrées par ces grands partis, même si émergeaient simultanément de nouvelles procédures plébiscitaires.

Décédé en 1920, il aurait probablement été surpris de découvrir qu'un de ses lecteurs les plus attentifs serait quelques années plus tard Carl Schmitt. Il est vrai aussi qu'il n'avait pas eu le temps de prendre la pleine mesure des effets problématiques du caractère hybride de la Constitution de 1919. Carl Schmitt, qui ne gardera de Max Weber que l'idée de légitimité démocratico-plébiscitaire contre les partis politiques et contre le fait parlementaire, érigera la notion en pivot de redéfinition d'une démocratie radicalement illibérale. Il reprendra cette conception en la poussant à ses limites extrêmes, rejetant les éléments constitutionnels que Weber avait imaginés pour contraindre le chef à confirmer continûment son « don charismatique »³¹.

La vision wébérienne du « tournant césariste » a été inséparable d'une appréhension du pouvoir politique comme étant de nature essentiellement exécutive. L'exécutif avait pour double caractéristique, aux yeux de l'auteur d'*Économie et société*, d'être un pouvoir directement *actif* – il consiste à prendre des *décisions* – exercé par des individus. « C'est cette circonstance inévitable, écrivait-il, qui détermine le fait que la démocratie de masses, depuis l'époque de Périclès, a toujours acheté ses succès au prix de fortes concessions au principe césariste de la sélection des chefs³². » À l'inverse, le pouvoir législatif était pour lui d'ordre *collectif* et d'essence principalement *négative*³³. Théoricien réaliste de la politique, Weber a totalement pris congé de la perspective légicentrique des régimes libéraux et démocratiques de la fin du XVIII^e et du XIX^e siècle. Il a aussi compris que la perception sociale de la *volonté politique* n'était plus celle de règles exprimant une volonté « générale », mais bien celle d'un ensemble de décisions spécifiques, immédiatement sensibles. Il a bien vu que l'antiparlementarisme populaire participait en ce sens de la dénonciation de l'espèce de « volonté d'impuissance »³⁴ caractérisant en son essence l'activité du Parlement et celle des partis, dans leur généralité éloignée des attentes immédiates et spécifiques des citoyens³⁵. La perspective césariste s'inscrivait donc ainsi fortement pour lui dans un nouvel âge objectif de l'agir et de la volonté appréhendé comme tel par les masses. Elle correspondait pour cela à l'acceptation d'une coupure structurelle et incontournable entre les gouvernés et les gouvernants qu'il s'agissait de réguler démocratiquement, à distance des précédentes utopies d'un peuple directement législateur.

Le laboratoire du désastre

Comment est-on passé en quelques années de cette République de Weimar, qui avait voulu esquisser le modèle d'une démocratie plébiscitaire, à la dictature nazie ? Ce basculement a été celui d'une concentration de tous les pouvoirs par l'exécutif et d'une personnalisation exacerbée de ce dernier. Il est exemplaire d'un mouvement de radicalisation dont il est essentiel de comprendre les ressorts. Il s'est d'abord lié avec évidence à une déconsidération progressive du Parlement. Dans un premier temps, cet antiparlementarisme se distinguait pourtant peu de celui que l'on rencontrait partout à la même époque en Europe. Il se situait classiquement dans la continuité de l'antiparlementarisme populaire qui était déjà présent sous l'Empire. Il était même alors moins virulent que celui qui pouvait par exemple se trouver en France. Il n'y avait ainsi pas l'équivalent des scandales de Panama et de celui des décorations en Allemagne³⁶. L'image de députés profiteurs du système y était aussi moins vive qu'en France, où le vote d'une indemnité de 15 000 francs pour les députés avait déchaîné les fureurs et les quolibets contre les « ventrus ». Les députés allemands ne recevaient en effet aucune indemnité avant 1914. Le « terreau » antiparlementariste ne marquait donc outre-Rhin aucune prédisposition particulière. Des scandales éclatèrent certes au début de la période républicaine, on peut notamment penser au fameux scandale Barmat en 1924³⁷.

Mais il y a eu d'autres causes à la montée en flèche de l'antiparlementarisme à partir du milieu des années 1920. D'ordre « fonctionnel » d'abord. De nombreux membres du Reichstag exerçaient aussi un mandat local dans un Landtag et leur fort attachement à leurs Länder les conduisait de fait à ne pas considérer comme prioritaire leur action à Berlin. La vie parlementaire était par ailleurs beaucoup plus terne qu'en France ou en Grande-Bretagne. La discipline de parti y était en effet très rigide, et c'est dans les instances des partis et non au sein des groupes parlementaires que s'élaboraient les positions. Il n'y avait en outre pas au Reichstag de ces joutes oratoires et de ces brillantes interpellations qui attiraient ailleurs l'attention du public et donnaient aux parlements leur centralité politique. Il n'avait

nullement le visage d'un « Parlement de l'éloquence » à la française³⁸. Ses séances ne consistaient qu'en une succession de longs discours lus à la tribune. L'institution n'avait de la sorte pas de véritable centralité.

Il faut aussi souligner les causes directement politiques-partisanes de la déconsidération du Parlement. Elles ont d'abord été liées au rapide reflux des partis fondateurs de la République. Celui-ci traduisait autant le désenchantement d'une partie de l'électorat face à l'action gouvernementale que la fragilité de l'adhésion au nouveau régime de ceux que Friedrich Meinecke avait qualifiés de « républicains de raison » (*Vernunftrepublikaner*). À partir du milieu des années 1920, plusieurs importants partis bien représentés au Parlement afficheront du même coup de plus en plus fortement leur mépris pour l'institution. Ce sera le cas du Parti populaire national-allemand (DNVP). En 1928, son président en parlera comme d'un borbier étouffant la nation allemande et appellera à mettre à bas la République et les institutions démocratiques³⁹. Le Parti communiste (KPD), né en même temps que le régime, dénonçait de son côté avec virulence la comédie parlementaire et prônait une stratégie révolutionnaire de rupture. Et les nazis (NSDAP) accompagnèrent leur montée en puissance d'un affichage de plus en plus virulent de leur mépris absolu pour le Reichstag. Avant même leur percée électorale de 1930, ils n'avaient cessé de vitupérer l'institution. Adolf Hitler en avait parlé dans *Mein Kampf* comme d'une « majorité vacillante d'individus », taxant les députés d'« embusqués moraux » et de « dilettantes bornés » constituant « un demi-monde d'intellectuels de la pire espèce »⁴⁰. Joseph Goebbels, qui sera amené à présider le Reichstag, notera lors de sa première élection en 1928 que ses séances faisaient penser à une « école de juifs enrégés » et écrira : « Le parlementarisme est mûr depuis longtemps pour la chute. Nous allons sonner le glas pour lui. J'en ai déjà assez de cette comédie. Ils n'auront pas trop souvent l'occasion de m'y voir, dans leur Haute Assemblée⁴¹. »

Les raisons constitutionnelles de la dépréciation du Parlement ont aussi beaucoup compté dans l'effondrement du régime de Weimar. Le caractère hybride du texte de 1919, combinaison des systèmes présidentiel et parlementaire, donnait en effet aux contemporains le sentiment qu'il pouvait contenir sa propre alternative. Le fait que son article 48, qui permettait au

président de prendre des « décrets d'urgence », puisse offrir une échappatoire aux problèmes posés par l'absence d'une majorité et la paralysie du chancelier « chloroforma la conscience des responsabilités parlementaires », selon la formule rapportée par Wolfgang Mommsen⁴². La perception d'une possible autonomisation par ce biais du pouvoir présidentiel contribua donc à la décadence du parlementarisme, et ce d'autant plus que dès 1920 les deux tiers des gouvernements ne disposèrent pas d'une majorité. En dehors même des procédures prévues par l'article 48, le Reichstag vota dès 1919 des « lois-cadres » qui accordaient au gouvernement le droit d'agir directement par décrets dans certains domaines. Le président prendra simultanément de son côté à de nombreuses reprises des décrets d'urgence sur la base de cet article 48 (d'octobre 1919 à janvier 1925, Friedrich Ebert prendra cent trente-six décrets de ce type). Un Carl Schmitt pourra ainsi prétendre inscrire dans le cadre même de Weimar sa vision autoritaire exposée dans *Parlementarisme et démocratie* (1923) et dans *La Dictature* (1921).

Le grand tournant présidentialiste, qui n'était amorcé qu'en pointillé, connaîtra l'accélération décisive en 1930 avec la nomination de Heinrich Brüning comme chancelier. Ne disposant pas d'une majorité positive, il cherchera à gouverner de la façon la plus indépendante possible du Reichstag. Le Parlement sera alors supplanté par le pouvoir exécutif-législateur avec le recours accéléré à l'article 48⁴³. Il bénéficiera pour ce faire d'une « majorité de tolérance » permise par le refus du Parti social-démocrate de s'associer aux partis extrémistes (le KPD et le NSDAP) pour faire chuter Brüning. En pouvant de la sorte constituer un « gouvernement présidentiel explicitement antiparlementaire⁴⁴ », Brüning marquera l'inflexion irréversible du régime. À partir de juillet 1930, le président Hindenburg sera l'opérateur de ce tournant en multipliant le recours aux décrets d'urgence. Il en prendra cent seize entre 1930 et 1932, alors même que le Reichstag écourtait parallèlement ses sessions et réduisait son activité. La pratique de la dissolution accentuera le déséquilibre. Nommé chancelier en 1932, Franz von Papen prolongera le mouvement, mais en l'inscrivant cette fois clairement dans la perspective d'une transition de fait vers un nouveau régime. Le contexte de crise économique de la période (déflation, explosion du chômage, cessation de paiement de certaines banques) contribua d'un autre côté à justifier ce climat d'état d'urgence auprès de la population. C'est dans ce contexte que les nazis

remporteront leur succès électoral de 1933. L'attente d'un pouvoir exécutif fort dans un moment de crise économique dramatique, le sentiment d'humiliation lié au poids des réparations imposées par les vainqueurs de 1918 et la promesse d'unité (« *Ein Volk, ein Reich, ein Führer* ») avaient constitué le terreau favorable à cette victoire. Le simple « déséquilibre » présidentiel était prêt à se muer en véritable dictature dans ces conditions, l'acclamation du *Führer* se substituant aux procédures précédentes de légitimation.

Friedrich Meinecke dira que « les Allemands n'étaient pas prêts pour la démocratie⁴⁵ » pour expliquer la catastrophe. Il est très difficile de dire si un peuple est jamais prêt pour la démocratie, si l'on entend par là que tous les électeurs se comportent en acteurs rationnels et soucieux du bien commun. Mais il est frappant de constater que les divisions de la société allemande, telles qu'elles s'exprimaient dans le système des partis, ont joué un rôle essentiel. Et il est aussi décisif de souligner qu'à l'époque de Weimar la démocratie avait été essentiellement pensée comme une *procédure d'autorisation*, et non comme la régulation continue des rapports entre le pouvoir et la société, c'est-à-dire sur le mode d'une *démocratie d'exercice*. L'histoire allemande a tragiquement souligné le retournement de la démocratie contre elle-même qui pouvait en résulter.

Notes

1. Comité présidé par le vicomte de Cormenin. Les procès-verbaux sont reproduits in Alexis DE TOCQUEVILLE, *Écrits et discours politiques*, t. 3, Paris, Gallimard, 1990, p. 55-158.

2. Les publicistes des années 1820 à 1840 n'avaient aussi cessé de souligner que la République américaine avait institué un « gouvernement à bon marché », soulageant le contribuable. Voir René RÉMOND, *Les États-Unis devant l'opinion française, 1815-1852*, Paris, Armand Colin, 1962 ; et Aurelian CRAIUTU et Jeffrey C. ISSAC (dir.), *America through European Eyes : British and French Reflections on the New World from the Eighteenth Century to the Present*, Philadelphie (Pa.), Pennsylvania State University Press, 2009.

3. Victor Considerant avait défendu la même position « parce que l'éducation du peuple n'est pas faite » (cité par Paul BASTID, *Doctrines et institutions politiques de la Seconde République*, 2 vol., Paris, Hachette, 1945, t. 1, p. 272).

4. Pour un résumé de ces débats sur le pouvoir exécutif, voir *ibid.*, t. 2, p. 105-116.

5. Cité *ibid.*, t. 2, p. 105-106.

6. Cité *ibid.*, t. 2, p. 106.

7. Pierre LEROUX, *Projet d'une constitution démocratique et sociale*, Paris, Sandré, 1848, p. 1.

8. C'est le titre d'un article publié dans *Le Peuple*, n° 3, s. d. (octobre 1848 ?), reproduit in Pierre-Joseph PROUDHON, *Mélanges. Articles de journaux (1848-1852)*, t. 1, Paris, Librairie internationale, 1868, p. 161 (*ibid.* pour la citation suivante).

9. « Le peuple s'inquiète peu, croyez-moi, de la distinction du *législatif* et de l'*exécutif*. L'*exécutif*, pour lui, c'est tout. Autre sans doute sera le notaire, autre le fiancé. Pourvu que le président fasse vite et bien, il aura, au jugement du peuple, assez d'esprit. Sa virilité fera son mérite. Votre *législatif*, c'est un eunuque, quelque chose au-dessous de rien ! » (*ibid.*, p. 161-162).

10. *Ibid.*

11. Cité par Paul BASTID, *Doctrines et institutions politiques de la Seconde République*, *op. cit.*, t. 2, p. 109.

12. Discours du 5 octobre 1848, in *Écrits et discours politiques*, *op. cit.*, p. 212.

13. *Ibid.*, p. 214.

14. Tocqueville note dans ses *Souvenirs* à propos du travail du Comité de constitution : « On aura encore peine à croire qu'un sujet si immense, si difficile, si nouveau n'y fournit la matière d'aucun débat général ni même d'une discussion fort approfondie. » Écrivant ces

lignes sous le Second Empire, il pouvait alors estimer après coup que « faire nommer le président par le peuple n'était pas une vérité évidente en soi, et que la disposition qui le faisait élire directement était aussi nouvelle que dangereuse » (Alexis DE TOCQUEVILLE, *Souvenirs* [1893], Paris, Gallimard, 1964, p. 187). Voir sur ce point Arnaud COUTANT, *Tocqueville et la constitution démocratique*, Paris, Mare et Martin, 2008.

[15.](#) Lettre à Tocqueville du 10 octobre 1848, in *Correspondance d'Alexis de Tocqueville et Gustave de Beaumont*, t. 2, Paris, Gallimard, 1967, p. 57 (c'est moi qui souligne).

[16.](#) Discours du 6 octobre 1848, cité par Paul BASTID, *Doctrines et institutions politiques de la Seconde République*, op. cit., t. 2, p. 111 (*ibid.*, p. 111-112, pour les citations qui suivent).

[17.](#) Sur l'histoire de cette Constitution et du régime de Weimar, voir, en français, la synthèse de Christian BAECHLER, *L'Allemagne de Weimar, 1919-1933*, Paris, Fayard, 2007.

[18.](#) Expression employée par le vétéran du parti, Hermann Molkenbuhr, citée par Heinrich August WINKLER, *Histoire de l'Allemagne, XIX^e-XX^e siècle : le long chemin vers l'Occident*, Paris, Fayard, 2005.

[19.](#) Sur la position des sociaux-démocrates allemands à l'égard du référendum, voir Karl KAUTSKY, *Parlementarisme et socialisme*, Paris, G. Jacques, 1900.

[20.](#) Voir sur ce point clef les développements de Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande, 1890-1920* (1959), Paris, PUF, 1985, notamment le chapitre sur la Constitution de Weimar. Weber considérait en outre qu'une constitution parlementaire sur une base radicalement unitaire aurait été mal reçue par l'Entente, à un moment où se négociaient les conditions de paix.

[21.](#) Max WEBER, *Économie et société* (1921), t. 1, Paris, Plon, 1971, p. 275.

[22.](#) *Ibid.*, p. 276.

[23.](#) In *Œuvres politiques, 1895-1919*, Paris, Albin Michel, 2004.

[24.](#) *Ibid.*, p. 402.

[25.](#) « Des notions telles que volonté du peuple, vraie volonté du peuple, n'existent plus pour moi depuis longtemps, ce sont des *fiction*s », écrivait-il (lettre à Michels du 4 août 1908, citée par Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande*, op. cit., p. 493).

[26.](#) « C'est toujours le principe du "petit nombre", c'est-à-dire la capacité manœuvrière politique supérieure de petits groupes dirigeants, qui domine l'action politique. Cette note "césariste" est (dans les *États de masse*) inexpugnable » (*ibid.*, p. 353).

[27.](#) « Dans une démocratie, disait-il, le peuple choisit un leader en qui il a confiance. Ensuite, celui qui a été choisi dit : "Maintenant taisez-vous et obéissez-moi. Le peuple et les partis ne sont plus autorisés à interférer dans les affaires du leader." Au bout d'un certain temps le peuple est appelé à juger l'action du leader. Si celui-ci a commis des erreurs – qu'il aille à la potence ! » (Entretien de mai 1919 avec Erich LUDENDORFF, cité par Laurence

MOREL, « La V^e République, le référendum et la démocratie plébiscitaire de Max Weber », *Jus Politicum*, n° 4, 2010).

[28.](#) Joseph SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), Londres, Routledge, 2003, p. 273.

[29.](#) Voir les développements qu'il fait sur la modernité de la figure de William Ewart Gladstone et plus largement sur le césarisme in *Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée*, *op. cit.*, notamment p. 402-404.

[30.](#) Voir sur ce point les développements de Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande*, *op. cit.* (ici, p. 509).

[31.](#) *Ibid.*, p. 478. Cette question a été au cœur du débat entre Theodor Mommsen et les « amis libéraux » de Max Weber, comme Raymond Aron et Karl Löwenstein, révoltés que l'on puisse rapprocher la figure de Weber de celle de Schmitt, « le Mephisto de l'époque pré-hitlérienne allemande » (*ibid.*).

[32.](#) *Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée*, *op. cit.*, p. 404.

[33.](#) « Toute la structure du Parlement allemand est actuellement taillée sur mesure pour mener une politique purement négative, écrivait-il : critique, réclamation, conseil, modification et exécution de projets du gouvernement. Tous les usages parlementaires y correspondent » (*ibid.*, p. 355). Cette expression de « politique négative » revient à de nombreuses reprises chez lui.

[34.](#) *Ibid.*, p. 366.

[35.](#) Les partis ne subsistant que dans leur fonction strictement mécanique de « machines » de plus en plus distancées des enjeux de la vie réelle.

[36.](#) On découvrit en 1887 que David Wilson, un député qui était le gendre de Jules Grévy, le président de la République, avait monnayé depuis son bureau de l'Élysée la distribution de milliers de décorations. Grévy fut contraint à la démission.

[37.](#) Du nom de Julius Barmat, un entrepreneur juif hollandais d'origine russo-ukrainienne, membre du Parti social-démocrate de son pays, accusé d'avoir détourné des fonds de la Banque de Prusse.

[38.](#) Voir Nicolas ROUSSELIER, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997. Le point est bien souligné in Nicolas PATIN, *La Catastrophe allemande, 1914-1945*, Paris, Fayard, 2014.

[39.](#) Cité par Christian BAECHLER, *L'Allemagne de Weimar*, *op. cit.*, p. 296.

[40.](#) Adolf HITLER, *Mein Kampf* (1925), Paris, Nouvelles Éditions latines, 1934, p. 85, 97 et 98.

[41.](#) Joseph GOEBBELS, *Journal, 1923-1933*, Paris, Tallandier, 2006, p. 272.

[42.](#) *Max Weber et la politique allemande*, *op. cit.*, p. 475.

[43](#). Voir Olivier BEAUD, *Les Derniers Jours de Weimar. Carl Schmitt face à l'avènement du nazisme*, Paris, Descartes et Cie, 1997, p. 28-36.

[44](#). *Ibid.*, p. 32.

[45](#). Cité in *Friedrich Meinecke in seiner Zeit. Studien zu Leben und Werk*, Munich, Franz Steiner Verlag, 2006, p. 116.

2.

De l'exception gaullienne à la présidentialisation
généralisée

Les hésitations de l'après-guerre

Au sortir de la Première Guerre mondiale, le renforcement de l'exécutif s'était partout opéré en Europe sous la pression des nécessités. Mais, à l'exception de l'Allemagne, ce renforcement ne s'était pas traduit en termes constitutionnels. Dans le cas français, on pourrait parler de changements « techniques », consistant par exemple dans la mise en place d'une nouvelle présidence du Conseil ou dans l'usage progressivement banalisé du recours aux décrets-lois.

Après 1945, le spectre du nazisme et du fascisme a conduit à repousser tout ce qui pouvait s'apparenter à une forme de personnalisation du pouvoir. En Allemagne et en Italie, ce fut ainsi le retour à un régime des partis et au parlementarisme traditionnel. L'instabilité politique chronique qui en résulta dans le cas italien souleva beaucoup d'interrogations et de critiques. Mais elles furent, au moins en partie, secondarisées par le contexte de forte croissance économique de la période. Il faut aussi noter que dans le cas italien, comme sous la III^e République en France d'ailleurs, la succession rapide des ministères, liée aux changements permanents d'alliances partisans, s'est opérée dans le cadre d'une assez grande stabilité de la classe politique gouvernante. Les gouvernements passaient, mais les titulaires de portefeuilles ministériels restaient souvent les mêmes.

Le « retour au parlementarisme » de ces années n'a pourtant pas été sans susciter de nombreuses critiques. Dans le cas français, il faut par exemple souligner l'insistance avec laquelle tous les mouvements de la Résistance s'étaient retrouvés pour dénoncer la « crise de l'autorité » dont avait souffert le pays sous la III^e République et appeler en conséquence à un « renforcement de l'exécutif » et à l'instauration d'un « gouvernement solide »¹. Ce sera en fait surtout l'État qui se renforcera pour répondre à cette exigence, comme on l'a déjà indiqué. Cet « accomplissement technocratique » de l'exécutif, couplé au retour à un parlementarisme « classique », n'allait pas sans soulever beaucoup d'interrogations. Mais celles-ci ne trouvèrent pas de réponse doctrinale. L'évolution des positions d'un Léon Blum en la matière a bien témoigné de cet « embarras démocratique » dans le cas français.

En 1917-1918, on l'a vu, Blum s'était fait l'avocat d'une reconsidération radicale du pouvoir exécutif dans la direction de ce qu'il n'avait pas été loin de qualifier de « monarchie républicaine ». Devenu après le Congrès de Tours le chef de file des socialistes, il adoptera un langage plus prudent. En présentant en 1927 le « programme constitutionnel » de la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO), il soulignait cependant encore fermement : « Nous ne confondons pas le parlementarisme avec la démocratie politique². » Il sera toujours dans le même état d'esprit au début de la guerre, notant en 1941 dans *À l'échelle humaine*³, écrit dans sa prison de Bourrassol, que « démocratie et parlementarisme ne sont à aucun degré des termes équivalents et interchangeables » et même que « parlementarisme n'est pas essentiellement démocratie ». Et d'en inférer : « La conclusion est que le régime parlementaire ou représentatif ne constitue pas la forme de gouvernement démocratique exactement adaptée à la société française et il faut, par conséquent, se mettre en quête de formes qui lui conviennent mieux. » Il manifestait alors son attirance pour les modèles suisse et américain, souhaitait donner une place importante à l'institution du référendum et entendait assurer au pouvoir exécutif « une autorité indépendante et continue ». Mais ses réflexions restaient simultanément embarrassées puisque c'étaient aussi les insuffisances propres au parlementarisme français qu'il soulignait, considérant que l'absence de partis fortement structurés et disciplinés avait conduit à la multiplication de jeux personnels perturbateurs. Ces hésitations seront balayées après la Libération puisqu'il écrira de façon tranchante en 1946 : « Chez nous, jusqu'à nouvel ordre, il n'y a pas de démocratie viable et stable en dehors du régime parlementaire, et il ne peut y avoir de régime parlementaire viable et stable en dehors de l'organisation des partis⁴. » Son évolution a alors bien exprimé l'état des esprits à cette époque.

L'élaboration de la Constitution de la IV^e République témoignera avec éclat du consensus qui s'était établi sur ce point entre les différentes forces politiques du pays. Il vaut la peine d'en rappeler les traits essentiels. Le premier projet de constitution (adopté le 19 avril 1946 par l'Assemblée nationale constituante) avait exprimé le choix d'un parlementarisme radical. Il prévoyait en effet l'élection du président du Conseil des ministres

par l'Assemblée nationale elle-même (à la majorité absolue des députés). Les communistes et les socialistes s'étant avérés les plus chauds défenseurs de cette procédure de désignation, passant outre les fortes objections techniques formulées par René Capitant, un des grands constitutionnalistes de la période⁵. Si l'existence d'un président de la République était maintenue, ce dernier était d'abord clairement institué dans sa dépendance vis-à-vis du Parlement puisqu'il était prévu qu'il soit élu par la seule Assemblée nationale (à une majorité des deux tiers). Le compte rendu de la commission de la Constitution notera d'ailleurs sur ce point qu'aucun orateur n'avait proposé son élection au suffrage universel. Ses prérogatives étaient aussi singulièrement réduites. Ce n'est qu'après d'âpres discussions qu'il fut admis qu'il préside le Conseil des ministres, le Conseil supérieur de la défense nationale et le Conseil supérieur de la magistrature, tandis que le droit de grâce lui était refusé. Toutes ces dispositions, qui mettaient en place un pur régime d'assemblée, avaient été conçues comme l'expression achevée d'un progrès démocratique, à gauche tout particulièrement. Les réticences du Mouvement républicain populaire (MRP) trouvèrent un écho suffisant dans l'opinion pour que le projet de constitution, soumis à référendum, ait finalement été repoussé le 5 mai 1946 par 53 % des voix. Un nouveau projet fut donc mis en chantier. Il réduisit la radicalité du régime d'assemblée précédemment projeté. Il était ainsi prévu que le président soit élu par les deux assemblées (l'Assemblée nationale étant assortie d'un « Conseil de la République »). S'il était fait retour à la nomination d'un président du Conseil par le Parlement, celui-ci restait privé du droit de dissolution⁶. Adoptée par le référendum du 13 octobre 1946, de justesse⁷ (les gaullistes ayant estimé mauvais un texte qui n'avait pas mis en place un chef de l'État « qui en soit vraiment un », selon la formule du général), la Constitution de la IV^e République fit revenir le pays au modèle du passé. Les institutions mises en place n'étaient pas en elles-mêmes très différentes de celles qui prévalaient dans la plupart des autres pays européens. Mais, comme en Italie, la fragmentation du système des partis rendait ce régime parlementaire très instable, peu apte à fonder des majorités clairement constituées et durables.

Les démocraties occidentales paraissaient ainsi solidement inscrites dans le système du régime d'assemblée dans les années 1950 et 1960. L'expérience

de Weimar n'était plus qu'une lointaine parenthèse à laquelle n'étaient liées que les plus sombres images. Il n'y avait alors que deux pays européens, l'Irlande et la Finlande, dans lesquels le chef de l'exécutif était élu au suffrage universel⁸. Dans le premier, l'introduction de la procédure avait été indissociable de la conquête de l'indépendance en 1937 et symbolisait surtout l'accession à une nouvelle citoyenneté pour les habitants du pays. Dans le cas finlandais, après la proclamation de l'indépendance en 1917, la Constitution de 1919 avait mis en place une élection populaire mais qui était organisée sur le mode américain d'un scrutin indirect avec la désignation de grands électeurs. Ces cas, estimés « particuliers », de petits pays n'avaient alors nullement constitué un modèle et n'avaient donc fait l'objet d'aucun débat.

Une exception américaine

Le système présidentiel américain, de son côté, ne constituait pas un modèle paraissant universalisable. Le mode d'élection du président n'était par ailleurs pas considéré comme démocratiquement plus avancé. On le regardait comme atypique, façonné par les circonstances et résultant d'un choix négatif. Au moment de la mise en place de la Constitution de 1787, le projet d'une élection directe par les citoyens avait en effet été explicitement récusé, en même temps que l'idée d'une nomination par le Congrès avait été repoussée. La désignation par un corps de grands électeurs avait d'abord permis d'écarter ces deux hypothèses. À l'origine, les éléments pratiques d'organisation de l'élection (il était alors compliqué de déplacer à Washington un grand nombre de personnes) et une certaine vision « aristocratique » du suffrage⁹ s'étaient conjugués pour faire adopter cette disposition. On était donc fort loin d'une élection populaire. D'autant plus que les législatures des États étaient libres de faire désigner leurs grands électeurs selon les modalités de leur choix. Dans certains États, c'étaient les législatures qui désignaient ces électeurs. D'autres avaient opté pour une élection directe en découpant leur territoire en districts entre lesquels était divisé le nombre de personnes à désigner ; élection dans laquelle les candidats furent très tôt identifiés à la défense d'un « ticket » comportant les noms d'un président et d'un vice-président. Il fallut attendre 1832 pour que cette dernière procédure, plus démocratique, l'emporte presque partout¹⁰.

Ce n'est que très progressivement que le choix des candidats avait commencé à impliquer les citoyens eux-mêmes en Amérique. Dans un premier temps, ce sera l'affaire des seuls *caucuses*, composés de personnalités locales autodésignées. Ce sera ensuite, à partir de 1824, celle des conventions de partis. Et il fallut attendre le début du ^exx siècle pour que le système des primaires fasse son apparition et commence à modifier substantiellement le sens de l'élection présidentielle, le système des grands électeurs conduisant progressivement à des effets quasiment équivalents à ceux d'une élection directe au suffrage universel¹¹. Aux yeux de l'observateur européen du milieu du ^exx siècle, cette élection ne revêtait donc pas le

caractère d'un modèle de démocratisation de l'exécutif. Et le fait d'un exécutif républicain reposant sur une seule tête était renvoyé aux conditions initiales de l'indépendance du pays autant qu'à son organisation fédérale et à sa faible population de départ. Tout incitait ainsi à considérer ce système comme spécifique. Même l'innovation constituée par l'irruption du rôle de la télévision au début des années 1960, au moment de la campagne opposant Kennedy et Nixon, fut alors davantage rapportée à un certain goût américain pour le spectacle qu'à une forme de personnalisation émergente des démocraties¹².

C'est le régime gaulliste qui marquera la césure décisive dans le fonctionnement des démocraties, faisant de l'élection de la tête de l'exécutif au suffrage universel la clef d'une entrée en démocratie de ce pouvoir longtemps impensé.

Le moment gaullien

Il est revenu à la V^e République française d'avoir banalisé le basculement vers la présidentialisation des démocraties, en l'autonomisant progressivement de la figure de son père fondateur et en la coupant de ses précédentes adhésions césariennes. Il convient de revenir aux origines du régime pour bien appréhender les ressorts de ce mouvement. Premier élément structurant : la vigoureuse affirmation de l'exécutif qui a été au cœur du projet constitutionnel gaullien. « Je crois qu'au XX^e siècle convient l'État fort de la démocratie, plutôt que l'État faible et divisé auquel aspiraient les libéraux », avait résumé une des grandes figures intellectuelles du régime¹³. Cette position a d'abord eu une dimension positive : l'affirmation de la prééminence d'un *pouvoir directement actif*, nécessaire dans une société moderne en mouvement permanent. Mais la volonté gaulliste de *distinguer* l'exécutif, dans le double sens d'une autonomie de ce pouvoir et de la manifestation d'une prééminence, a aussi été liée à une vision dépréciative du pouvoir législatif. Pour cause d'attachement mécanique à l'univers partisan, au premier chef. Le Parlement, soulignait ainsi de Gaulle, « réunit la délégation des intérêts particuliers¹⁴ ». De par sa structure unifiée, l'exécutif avait à l'inverse pour fonction naturelle de représenter la volonté générale et l'unité du pays. Cela avait à ses yeux une double conséquence. De lier d'abord la fonction de chef de l'État à une capacité d'incarnation. De lui donner ensuite un type de légitimité qui l'élève au-dessus des partis. Dès 1946, le Général appelait ainsi à le faire élire par un collège beaucoup plus large que le Parlement. On notera qu'il critiquait sévèrement pour cette raison l'institution présidentielle américaine, considérant que le processus électoral restait outre-Atlantique largement inféodé aux appareils partisans¹⁵ (en même temps qu'insuffisamment empreint de gravité, du fait de sa dimension médiatique tapageuse). Mais il n'était pas encore question pour lui d'une élection au suffrage universel. On peut d'ailleurs noter qu'aucun des multiples projets constitutionnels rédigés par les mouvements de Résistance n'avait envisagé une telle procédure. Le spectre du césarisme restait en effet fortement présent dans les esprits et les connaisseurs de l'histoire du

XIX^e siècle avaient rappelé que l'expérience de 1848 n'avait pas été concluante¹⁶.

Les choses en étaient encore restées là en 1958¹⁷. Et il faudra attendre 1962 pour qu'un référendum instaure le système de nomination du président par le peuple. Comment expliquer cette lenteur à mettre en place une procédure qui semble maintenant, à distance, si intimement liée à la vision gaulliste de la démocratie ? Il y avait d'abord des facteurs techniques qui rendaient en 1958 la chose difficile, le chef de l'État étant simultanément président de la République française et président de l'Union française. La Constitution de la V^e République avait ainsi formellement une dimension de type fédéraliste (certains, comme René Capitant, parlaient même à l'époque de « fédération franco-africaine »). Et une élection au suffrage universel aurait posé la difficile question de la détermination du corps électoral : tous les ressortissants de l'Union auraient-ils pu être électeurs ? Ou aurait-il été possible d'envisager des modes différents d'élection en métropole et dans les collectivités confédérées ? Sans compter le problème qui aurait été posé dans le cadre algérien.

Mais il y avait bien d'autres raisons qui expliquaient que la question n'ait pas été posée en 1958. Même si de Gaulle a eu ensuite l'occasion de dire à plusieurs reprises qu'il avait « depuis longtemps » cru que le suffrage universel était le seul mode possible d'élection du président¹⁸, il a lui-même reconnu que des facteurs tactiques et stratégiques l'avaient alors conduit à la prudence. Tandis que nombre de ses adversaires dénonçaient en lui un dictateur potentiel, il dira ainsi qu'il avait estimé prudent de tenir compte de ces préventions¹⁹. Il précisera aussi avec un certain orgueil que la question, le concernant, lui était apparue secondaire, étant donné sa stature personnelle. « Au surplus, soulignera-t-il pour expliquer sa position en 1958, j'avais l'intention d'assumer moi-même, au départ, les fonctions de chef de l'État et, en raison de l'histoire d'hier et des circonstances d'à présent, la façon dont j'y accèderais ne serait qu'une formalité sans conséquence quant à mon rôle. Mais, en considération de la suite, j'étais résolu à parfaire l'édifice à cet égard avant la fin de mon septennat²⁰. » On peut par ailleurs estimer que les quatre référendums organisés de 1958 à 1962 avaient constitué une sorte de substitut

à une élection au suffrage universel, en consacrant de fait le lien entre le peuple et le régime gaulliste²¹.

En 1962, la décolonisation était pratiquement achevée et l'Algérie était devenue indépendante : l'obstacle « technique » était donc levé. De Gaulle pouvait aussi commencer à se préoccuper d'assurer l'avenir de la République qu'il avait fondée. Considérant que ses successeurs ne disposeraient pas de ce qu'il appelait avec orgueil son « équation personnelle »²², il se décida à soumettre la réforme au suffrage du pays. Les débats furent passionnés. Le rejet fut viscéral dans les milieux de gauche. Le Parti communiste, qui avait déjà parlé de coup d'État, de dictature militaire et de risque fasciste en 1958, redoubla d'indignation à l'annonce du projet de référendum, tout en mettant alors surtout en avant la dénonciation plus vague du « pouvoir personnel », susceptible de rallier une plus large approbation²³. Le Parti communiste se fit simultanément le défenseur le plus ardent du parlementarisme classique. Dans les rangs socialistes, on relisait les avertissements que Léon Blum avait adressés à ses amis en 1946 après le discours de Bayeux du Général. « Ce que le général de Gaulle appelle un chef véritable, avait-il alors dit, c'est un président de la République qui, sans être responsable devant l'Assemblée, posséderait cependant un pouvoir propre et réel, un président de la République dont les ministres principaux et le président du Conseil lui-même seraient les représentants ou l'émanation [...]. Une telle conception n'est pas viable [...]. Non seulement elle crée un pouvoir personnel mais sa mise en œuvre exigerait que toute la vie publique soit dominée par ce pouvoir personnel. Quel est le républicain qui pourrait consentir à cela²⁴ ? » Et il avait poursuivi : « Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel, comme dans la Constitution américaine, comme dans la Constitution française de 1848. Là est la conclusion logique du système. [...] Mais en France, où le passage du pouvoir présidentiel au pouvoir personnel est un des périls connus et éprouvés qui menacent la démocratie, l'attribution du pouvoir exécutif à un homme par le suffrage universel s'appelle le plébiscite²⁵. » « Non au plébiscite » : ce slogan sera effectivement badigeonné sur les murs du pays en 1962.

Pierre Mendès France, pourtant fort critique vis-à-vis de la IV^e République, jettera aussi toutes ses forces dans la bataille pour dénoncer le surcroît d'autorité, qui « écraserait tout », d'un « président gouvernant » élu au suffrage universel. Dans *La République moderne*, publié début octobre 1962²⁶, il parlera de « monarchie élective », de « centralisation du pouvoir entre les mains d'un homme qui délibère seul, ordonne seul, arbitre seul »²⁷. Il ajoutera : « Un tel mode d'élection ne peut offrir un élément de contrôle politique sérieux ; il tend même à dépolitiser le corps électoral, il le pousse à démissionner, à prendre l'habitude d'aliéner sa souveraineté [...]. C'est donner aussi aux aventuriers une chance inespérée²⁸. » Et il s'abritera derrière une phrase du discours de Bayeux pour justifier sa réticence²⁹. François Mitterrand se déchaînera plus encore. Dans *Le Coup d'État permanent*, publié un peu plus tard³⁰, la plume du polémiste s'y emportait avec une exceptionnelle véhémence. Il n'y était question, à longueur de pages, que de « réécriture du 2-Décembre », de « pouvoir exécutif complètement domestiqué », de « dictature », de « monarque entouré de ses corps domestiques », et même de « propagande totalitaire ». Pour celui qui allait se présenter peu après devant les urnes à l'élection présidentielle de 1965, de Gaulle ne faisait qu'illustrer le fait qu'il existait dans le pays « une solide permanence du bonapartisme » et était renvoyé à la figure d'un « passionné du pouvoir absolu ». Du côté des commentateurs libéraux, les critiques avaient aussi été virulentes. Un Raymond Aron, pourtant ancien militant du Rassemblement du peuple français (RPF) de 1948 à 1952, parlera de « constitution despotique », d'« invocation d'une mystérieuse légitimité supérieure à la légalité »³¹ ; et il évoquera la figure du Général en parlant de « monarque » et de « style d'action typiquement bonapartiste ». Pour conclure que le régime ainsi instauré ne pouvait être « par essence que provisoire »³².

La droite favorable à l'Algérie française s'était de son côté violemment opposée à un mode d'élection du président qui parachevait la construction d'un régime honni. Les deux tiers de la classe politique au moins avaient ainsi appelé à voter non au référendum de 1962³³. Mais c'est à 62 % que les Français approuvèrent la réforme proposée. C'était dire que beaucoup d'entre eux ne voyaient pas dans l'homme du 18-Juin la figure d'un apprenti

dictateur³⁴. Ce résultat traduisit aussi le fait que les électeurs avaient vu dans cette réforme un progrès démocratique, le peuple se trouvant doté d'une importante prérogative supplémentaire. Et le fait est à l'inverse que les opposants n'avaient pas cherché à argumenter sur le terrain de ce qu'était un gouvernement démocratique. Soit ils s'étaient contentés, comme François Mitterrand, de dénoncer de façon très vague une « démocratie en trompe-l'œil³⁵ », soit ils ne faisaient que reprendre les vieux arguments, devenus de plus en plus inaudibles, fondant la souveraineté parlementaire sur la reconnaissance d'une hiérarchie implicite entre représentants et représentés. D'où l'acceptation progressive du système présidentiel en France qui, du point de vue des citoyens, réside avant tout dans l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Les clubs qui avaient d'abord été bien isolés à gauche pour défendre ce type de régime virent ainsi progressivement et silencieusement les grands partis se ranger à leurs côtés, l'implication des citoyens dans le scrutin présidentiel, autant que leur intérêt pour la campagne qui le précédait (à un âge où la télévision était en train de rentrer dans tous les foyers), donnant rapidement à cette procédure sa légitimation pratique. L'élection d'un président socialiste en 1981 a définitivement banalisé la procédure en France et, cinquante ans après le référendum de 1962, tous les partis politiques se réfèrent de façon plutôt positive à la tradition gaulliste, désormais incluse dans le socle républicain.

La diffusion de l'élection présidentielle

Longtemps tenu en suspicion par toute une partie de l'opinion dans son propre pays, souvent considéré à l'étranger comme une personnalité atypique et inclassable, force est rétrospectivement de constater que de Gaulle a inauguré une nouvelle ère de l'histoire des démocraties en donnant son premier visage à ce qu'on a pu appeler, pour faire référence à Max Weber, la « démocratie plébiscitaire routinisée »³⁶.

Le régime institué en France par le général de Gaulle apparaissait bien au début des années 1960 comme singulier, fortement marqué par la personnalité de son fondateur et les circonstances troublées de son retour au pouvoir. Nul n'aurait alors songé à le considérer comme un modèle préfigurant une évolution d'ensemble des démocraties. Il était en tout cas resté bien isolé en Europe. Du fait, on l'a dit en introduction, de la permanence des monarchies constitutionnelles sur le continent. Et du fait aussi de la marque imprimée dans les mémoires par les désastres de l'entre-deux-guerres. Mais tout changera progressivement, à l'échelle du monde surtout.

Le mouvement de décolonisation en Afrique a donné le premier signal d'une extension à ce continent de la démocratie présidentielle. D'abord absent de la plupart des constitutions rédigées sur le modèle français, le principe de l'élection au suffrage universel direct du chef de l'exécutif va progressivement se diffuser, suivant la réforme adoptée en métropole en 1962 : Madagascar en 1962 puis le Sénégal et la Centrafrique en 1963 ont ainsi importé la procédure. La situation a certes souvent été complexe, de nombreux régimes ayant adopté au moment de l'indépendance un système de parti unique, le principe de l'élection populaire pouvant alors être dissocié de toute idée de compétition pluraliste. Cinquante ans après l'émancipation de la tutelle coloniale, la situation reste toujours mouvante sur un continent où les guerres civiles et les coups d'État n'ont cessé de se multiplier. Mais, mis à part le cas de la monarchie marocaine, la présidentialisation des régimes a partout dessiné l'horizon considéré comme « naturel » et souhaitable de l'ordre démocratique, et elle s'est largement imposée au début du XXI^e siècle.

En Asie et en Amérique latine, la sortie des dictatures et l'évolution des régimes parlementaires ont déclenché un mouvement allant dans la même direction. Sur ces continents comme en Afrique, l'élection au suffrage universel de la tête de l'exécutif s'est inscrite dans des contextes très variés, allant de régimes authentiquement démocratiques à des variantes du césarisme ou de formes charismatiques-populistes de leadership. Mais le fait est que, là aussi, le présidentielisme s'est imposé comme forme du bon régime. Pour ne prendre que le seul exemple de l'Amérique latine, il n'y avait au début des années 1980 que trois pays dans lesquels le président était élu au suffrage universel dans le cadre d'une élection compétitive (la Colombie, le Costa Rica et le Venezuela). Trente ans plus tard, la procédure était généralisée (avec l'exception de Cuba). En Europe même, la situation a considérablement changé. Pas dans la « vieille Europe », le modèle parlementaire restant dominant sur ses terres d'invention. Mais l'effondrement du bloc soviétique a eu pour conséquence d'entraîner dans les pays de l'ex-Union soviétique une conversion à la présidentialisation³⁷.

La personnalisation au-delà de la présidentialisation

En 1974, Maurice Duverger, une des principales figures du droit constitutionnel français de l'époque, avait publié un ouvrage au titre provocant : *La Monarchie républicaine*³⁸. Il y avait expliqué que le pouvoir de gouverner appartenait en France à un homme, investi de la légitimité suprême grâce à l'onction du suffrage universel, qui prenait ou inspirait toutes les décisions importantes et conduisait la politique de la nation. Un monarque, en somme. Mais un monarque républicain parce que élu dans un scrutin ouvert, disposant d'un mandat limité dans le temps et soumis à un certain contrôle parlementaire. C'était employer à soixante ans de distance des mots proches de ceux que Léon Blum avait utilisés en 1917 pour qualifier le type de gouvernement efficace et structuré qui devait pour lui constituer l'horizon positif des démocraties. Prononcée dans l'Hexagone au seuil des années 1970, cette formule pouvait paraître pour beaucoup évidente tant le régime gaulliste avait justement été dénoncé pour avoir pris ce visage. Mais le propos de Duverger n'était pas de joindre sa voix à ce chœur critique. Il était de souligner qu'au-delà des différences formelles toutes les grandes démocraties étaient en train d'évoluer dans cette direction. Les têtes de l'exécutif n'étaient alors certes pas élues directement en Allemagne, au Canada, au Royaume-Uni ou en Suède, entre autres. Mais, estimait-il, c'est à la faveur d'une « élection masquée » que les Premiers ministres de ces pays étaient arrivés au pouvoir, les élections législatives étant devenues, *sur le fond*, l'équivalent chez eux d'élections présidentielles. « Quand on considère les assemblées de ces pays, écrivait Duverger, on qualifie ces régimes de parlementarisme majoritaire ; mais, quand on regarde leurs gouvernements, on doit parler de monarchie républicaine³⁹. » Une autre voix, celle d'un universitaire irlandais, Brian Farrell, avait alors fait le même constat. « Dans presque tous les systèmes politiques, avait-il noté, la domination de l'exécutif et la personnification de celui-ci par un seul leader sont devenues un fait central de la vie politique⁴⁰. »

Quarante ans après la publication de ces deux ouvrages pionniers, le mouvement que l'on pourrait dire « sociopolitique » de personnalisation du

pouvoir exécutif dans les démocraties s'est de fait partout accompli, au-delà de la tendance, d'ordre constitutionnel pour sa part, à la présidentialisation de celles-ci. Mais il faut souligner en même temps que ces premières analyses de la convergence des formes effectives de l'exécutif, au-delà des spécificités fonctionnelles des régimes, étaient en même temps allées plus loin que les appréhensions précédentes du phénomène de personnalisation⁴¹, souvent liées à la seule considération des conséquences de la montée en puissance des médias audiovisuels dans le domaine politique, dilatant en quelque sorte la dimension « classique » du leadership. La notion de personnalisation, il faut le rappeler, n'avait en outre jamais été appliquée auparavant à la compréhension des démocraties. Historiquement, nous l'avons longuement rappelé, elle avait en effet au premier chef été considérée comme un attribut structurel des régimes despotiques en étant superposée au fait d'une *individualisation* du pouvoir (synonyme de privatisation induite et de concentration illibérale de celui-ci). Parler de personnalisation à propos des démocraties représentait donc une formidable rupture intellectuelle avec le précédent culte de l'impersonnalité.

Cette présidentialisation-personnalisation a épousé des formes très diversifiées⁴². Tant du fait de leur cadre constitutionnel spécifique que de celui de la personnalité propre de chaque chef d'État. Si la figure du grand homme a pu être associée à ce modèle au moment de son émergence (la stature du général de Gaulle ayant à la fois constitué à cet égard une image et un écran), l'expérience a montré que la « stature » présidentielle était progressivement devenue beaucoup plus modeste. La présidentialisation des démocraties ira désormais de pair avec la « normalisation » des personnalités détentrices de l'exécutif. On a ainsi pu parler pour qualifier la V^e République post-gaulliste de « césarisme sans génie⁴³ ». S'est de la sorte instauré un écart qui n'a cessé de s'accroître entre la *forme politique* de la présidentialisation-personnalisation et son *incarnation sociale*. La première prendra une ampleur grandissante tandis que la seconde rapetissera inexorablement avec l'avènement des « présidents normaux ». Écart qui se nourrira aussi, nous y reviendrons, de la distinction toujours plus marquée entre les qualités politiques requises pour gagner une élection et celles qui font un bon gouvernant.

Ces différentes considérations suggèrent que la notion de modèle présidentiel-gouvernant doit être comprise de façon élargie. Ce modèle est fondé sur trois dimensions, fonctionnelle, institutionnelle et constitutionnelle. Les deux premières sont communes à tous les régimes modernes : la personnalisation (dimension fonctionnelle) et la prééminence de l'exécutif (dimension institutionnelle). En termes strictement constitutionnels, les situations sont beaucoup plus contrastées, l'institution présidentielle n'existant pas partout et les formes de celle-ci étant variables, quant à ses pouvoirs autant qu'à ses modes de mise en place. Mais, si la question constitutionnelle est appréhendée de façon élargie, à partir de la notion de *tête de l'exécutif*, et si le fait des « élections masquées » est pris en compte, il y a bien aussi une forme de convergence constitutionnelle qui permet donc de parler de généralisation du modèle présidentiel-gouvernant.

Notes

1. Voir sur ce point Henri MICHEL, *Les Courants de pensée de la Résistance*, Paris, PUF, 1952.

2. Léon BLUM, « Un programme constitutionnel », *Le Populaire*, 22 novembre 1927, repris in *L'Œuvre de Léon Blum*, vol. 3, 1928-1934, t. 2, Paris, Albin Michel, 1972, p. 74.

3. Repris in *L'Œuvre de Léon Blum*, vol. 5, 1940-1945, Paris, Albin Michel, 1955 (p. 430 pour les citations suivantes).

4. *Le Populaire*, 22 janvier 1946.

5. Assemblée nationale constituante, élue le 21 octobre 1945, *Séances de la commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques*, avril 1946, p. 83-84.

6. Le MRP avait proposé de lui accorder ce droit. Voir la discussion sur ce point in Assemblée nationale constituante, élue le 2 juin 1946, *Séances de la commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques*, octobre 1946, p. 68-75.

7. Par 9 millions de voix pour, 8 millions s'étant prononcées contre. Compte tenu des 6 millions d'abstentions et du million de votes blancs, seuls 36 % des inscrits avaient approuvé le texte.

8. Il faudrait aussi mentionner le cas du Portugal. Après le putsch militaire de 1926, Salazar, devenu président du Conseil en 1932, proposera d'établir en 1933 un régime autoritaire dans lequel le président de la République serait élu au suffrage universel (les analphabètes, alors nombreux, étant éloignés des urnes, alors que seules les femmes diplômées avaient le droit de vote, soit un corps électoral notablement restreint). Mais cette élection ne fut qu'une simple formalité, la présidence étant occupée par des personnalités secondaires tandis que Salazar exerçait la réalité d'un pouvoir autoritaire.

9. Alexander Hamilton défendit ainsi la procédure dans les termes suivants : « Il était à désirer que l'élection immédiate soit faite par les hommes les plus capables d'analyser les qualités requises pour ce poste, et d'agir dans des circonstances favorables à la délibération, et à une combinaison judicieuse de toutes les raisons et motivations propres à gouverner leur choix. Un petit nombre de personnes, choisies par leurs concitoyens parmi la grande masse, sera le mieux à même de posséder les informations et le discernement requis pour des recherches si complexes » (Alexander HAMILTON, John JAY, James MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, Classiques Garnier, 2012, p. 507).

10. À l'exception alors de la seule Caroline du Nord. Mais de nouveaux États comme la Floride en 1868 et le Colorado en 1876 revinrent à la désignation par les législatures.

11. « Quasiment », car il est resté des cas où le président élu avec ce système n'a pas été majoritaire en nombre de voix. Ce fut récemment le cas de George W. Bush en 2000 (deux présidents « minoritaires », Rutherford B. Hayes et Benjamin Harrison, avaient déjà été précédemment choisis en 1876 et 1888).

[12.](#) Voir sur ce point les remarques un brin méprisantes de nombreuses personnalités politiques européennes de l'époque.

[13.](#) René CAPITANT, préface à Léo HAMON, *De Gaulle dans la République* (1958), repris in *Écrits constitutionnels*, Paris, Éditions du CNRS, 1982, p. 366.

[14.](#) *Mémoires de guerre*, t. 3, *Le Salut, 1944-1946*, Paris, Plon, 1959, p. 240. Il avait aussi parlé dans son discours de Bayeux (16 juin 1946) d'un « assemblage de délégations ». C'est pourquoi l'article 23 de la Constitution de 1958 a déclaré incompatible le cumul des fonctions de ministre et de parlementaire.

[15.](#) Voir sur ce point Odile RUDELLE, « De Gaulle et l'élection directe du président de la République », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1984, p. 695 et 700.

[16.](#) Voir Jean-Éric CALLON (dir.), *Les Projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La Documentation française, 1998.

[17.](#) La Constitution de 1958 prévoyait que le président soit nommé par un collège électoral composé des membres du Parlement, des conseillers généraux des départements, des maires de toutes les communes de France et, pour les plus peuplées d'entre elles, des conseillers municipaux (soit un total d'environ quatre-vingt mille élus du peuple).

[18.](#) Voir son discours du 4 octobre 1962, repris in *Mémoires d'espoir*, t. 2, Paris, Plon, 1971, p. 18, ainsi que des conversations rapportées par Alain Peyrefitte ou Roger Frey. Léo Hamon estimera que ce n'étaient que des rationalisations *a posteriori* (« La thèse gaullienne », in *L'Élection du chef de l'État en France d'Hugues Capet à nos jours*, Paris, Beauchesne, 1988).

[19.](#) « Sur le moment, écrira-t-il ainsi, afin de ne pas contrarier le mouvement presque unanime de l'adhésion nationale, je jugeais bon de tenir compte des préventions passionnées que, depuis Louis-Napoléon, l'idée de plébiscite soulevait dans maints secteurs de l'opinion. Quand la pratique de la Constitution nouvelle aurait montré que l'échelon suprême y détenait l'autorité sans qu'il y eût dictature, il serait temps de proposer au peuple la réforme définitive » (*Mémoires d'espoir*, *op. cit.*, p. 19-20).

[20.](#) *Ibid.*

[21.](#) Voir sur ce point Olivier DUHAMEL, *Le Pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, 2003.

[22.](#) Voir ses paroles du 11 avril 1961, citées par Odile RUDELLE, « De Gaulle et l'élection directe du président de la République », art. cité, p. 702-703.

[23.](#) Voir le chapitre qu'Olivier DUHAMEL consacre à la question in *La Gauche et la V^e République*, Paris, PUF, 1980.

[24.](#) Cité par Serge BERSTEIN, *Histoire du gaullisme*, Paris, Perrin, 2001, p. 105-106.

[25.](#) *Le Populaire*, 21 juin 1946, repris in *L'Œuvre de Léon Blum*, vol. 6, 1945-1947, t. 2, Paris, Albin Michel, 1958, p. 218.

[26.](#) Republié in *Œuvres complètes*, t. 4, Paris, Gallimard, 1987. Conséquent avec ses

critiques, Pierre Mendès France refusera de se porter candidat à une élection présidentielle sous la V^e République.

[27.](#) *Ibid.*, p. 775.

[28.](#) *Ibid.*, p. 772.

[29.](#) « Sans doute ses débuts semblent avantageux, avait alors dit de Gaulle de la dictature. Au milieu de l'enthousiasme des uns et de la résignation des autres, dans la rigueur de l'ordre qu'elle impose, à la faveur d'un décor éclatant et d'une propagande à sens unique, elle prend d'abord un tour de dynamisme qui fait contraste avec l'anarchie qui l'avait précédée. Mais c'est le destin de la dictature d'exagérer ses entreprises. »

[30.](#) Paris, Plon, 1964 ; rééd. Paris, 10/18, 1965.

[31.](#) Raymond ARON, « La République gaulliste continue », *Preuves*, n^o 143, janvier 1963.

[32.](#) Raymond ARON, « Démission des Français ou rénovation de la France », *Preuves*, n^o 96, février 1959. Cet article ainsi que le précédent ont été repris in Raymond ARON, *Une Histoire du XX^e siècle. Anthologie*, Paris, Plon, 1996. Sur ces positions, voir Frédéric LAZORTHES, « Le libéral et la Constitution de la V^e République. Aron et le complexe français du pouvoir exécutif », *Droits*, n^o 44, 2007.

[33.](#) Sans compter le fait que le Conseil d'État, outrepassant le cadre juridique de ses interventions habituelles, avait émis un avis négatif au projet de loi relatif à l'élection du président de la République. On notera aussi que la défense par la gauche de la souveraineté parlementaire se prolongeait par une opposition de principe au contrôle de constitutionnalité des lois.

[34.](#) De Gaulle avait d'ailleurs lui-même montré qu'il était resté imprégné de l'anti-bonapartisme des débuts de la III^e République. S'il était un « républicain de salut public », il n'avait aucune sympathie pour le césarisme. Voir sur ce point Claire ANDRIEU, « Charles de Gaulle, héritier de la Révolution française », in *De Gaulle en son siècle*, t. 2, Paris, Plon, 1992.

[35.](#) *Le Coup d'État permanent*, *op. cit.*, p. 240.

[36.](#) Laurence MOREL, « La V^e République, le référendum et la démocratie plébiscitaire de Max Weber », art. cité, p. 34.

[37.](#) Cette élection ne se traduisant pas dans tous les cas par une présidentialisation de l'exécutif, il faut le souligner.

[38.](#) Paris, Robert Laffont, 1974.

[39.](#) *Ibid.*, p. 63-72.

[40.](#) Brian FARRELL, *Chairman or Chief ? The Role of Taoiseach in Irish Government*, Dublin, Gill & Macmillan, 1971.

[41](#). Voir par exemple Léo HAMON et Albert MABILEAU (dir.), *La Personnalisation du pouvoir*, Paris, PUF, 1964.

[42](#). Pour une vue d'ensemble, voir Thomas POGUNTKE et Paul WEBB (dir.), *The Presidentialization of Politics : A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

[43](#). Olivier BEAUD, « À la recherche de la légitimité de la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 88. Sur l'évolution du présidentielisme à la française, voir Olivier DUHAMEL, « Vers une présidentialisation des institutions ? », in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le Vote de rupture. Les élections présidentielle et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

3.

Incontournable et problématique

Les ressorts démocratiques de la présidentialisation

Au-delà de la production médiatique d'une personnalisation de la politique, qui a souvent été analysée depuis les années 1960¹, il y a des ressorts proprement démocratiques à cette dimension de la présidentialisation-personnalisation. Ils sont de trois ordres. La présidentialisation apporte d'abord une réponse à une demande sociale d'imputation. La démocratie s'appréhende en effet au premier chef comme un régime dans lequel le pouvoir est responsable, l'élection n'étant qu'une des modalités de la mise à l'épreuve de celle-ci. La reconnaissance d'une responsabilité implique un jugement, elle instaure une forme de dépendance des gouvernants vis-à-vis des gouvernés. Elle n'a ainsi de sens qu'avec un pouvoir personnalisé, car elle doit être attributive pour s'exercer, alors qu'une assemblée est structurellement irresponsable. C'est un point sur lequel Necker, le premier véritable penseur du pouvoir exécutif moderne, avait fortement mis l'accent. « Comment, demandait-il ainsi à propos des assemblées révolutionnaires, ne serait-on pas effrayé de l'autorité sans bornes d'un être collectif, qui, passant dans un clin d'œil d'une nature vivante à une nature abstraite, n'a besoin ni de compassion ni de pitié et ne redoute pour lui-même ni condamnation ni censure² ? » Situé aux antipodes des vues politiques de Necker, un Fréron, qui dirigeait *L'Orateur du peuple*, avait pourtant développé une analyse comparable, appelant en l'an III ses collègues parlementaires à retirer de leurs « mains inviolables » un pouvoir exécutif qu'il souhaitait voir confié à des « mains responsables »³. Responsabilité nécessairement liée pour lui à une élection populaire. Ces deux critiques du régime d'assemblée avaient alors été inaudibles, tant les vertus du principe d'impersonnalité constituaient un dogme indiscutable. Mais l'idée fera son chemin. Les citoyens auront en effet clairement le sentiment d'une confiscation de l'exercice de la responsabilité du pouvoir dans les gouvernements représentatifs-aristocratiques traditionnels. Car tout se joue alors dans le monde clos des partis et des arrangements parlementaires. À l'inverse, le principe de l'élection de la tête de l'exécutif radicalise et polarise la responsabilité, et c'est ce qui le rend attractif pour des masses dépossédées d'une capacité de peser ordinairement

sur le cours des choses (caractère plus évidemment manifeste lorsqu'un des candidats est le titulaire sortant de la charge).

La présidentialisation répond aussi à une attente sociale de volonté : la personnalisation de la politique donne en effet un visage à celle-ci. Cette dimension s'est d'abord accrue au fur et à mesure que se dissipait l'idée révolutionnaire. Quels qu'aient été ses modes d'expression, celle-ci revenait en effet à encadrer les projets de changement du monde dans une vision plus large du devenir historique. Le marxisme, qui a longtemps dominé l'imaginaire des partis de gauche, en a été une des théorisations les plus structurées. Avec lui, c'est l'histoire qui portait sur ses épaules la demande de volonté constitutive de la modernité démocratique. Volonté dont chaque individu pouvait être un acteur en participant aux organisations chargées d'accompagner et d'accélérer le mouvement de cette histoire. L'effacement de la perspective révolutionnaire a en conséquence entraîné un sentiment de perte et de désappropriation, qui a lui-même conduit à reporter l'attente de volonté sur la figure du « grand élu ». La présidentialisation-personnalisation des démocraties correspond en troisième lieu à une demande de plus grande lisibilité des institutions et des mécanismes de décision. Dans un monde marqué par la complexification de ces derniers et par l'anonymat toujours croissant des grandes bureaucraties, elle répond à une attente de simplification et de plus grande visibilité de la sphère politique. La tête de l'exécutif, avec l'omniprésence de son image et la reproduction de toutes ses paroles, tranche avec l'opacité ambiante du système politico-administratif. Cette présidentialisation se présente ainsi aux yeux des citoyens comme le vecteur d'une possible réappropriation sensible du politique.

Ces trois vecteurs démocratiques de la présidentialisation rendent ce mouvement irréversible. Mais ils peuvent évidemment être en même temps regardés d'un œil suspicieux, chacun d'entre eux pouvant se retourner contre lui-même. La mise en œuvre de la responsabilité s'opère ainsi plus clairement, mais en prenant simultanément la forme d'un chèque en blanc. L'exercice plus direct de la volonté risque de son côté en permanence de se dégrader en « volonté-spectacle », aboutissant à accroître la confusion des registres entre l'exercice de la parole et la conduite de l'action. La possibilité d'une lisibilité plus grande des institutions peut enfin n'être qu'un mirage, un effet de communication. La présidentialisation des démocraties s'avère ainsi

aussi problématique qu'incontournable. Mais on ne peut en rester à un constat aussi sommairement établi. Pour avancer dans l'analyse, il faut distinguer dans ce caractère problématique ce qui tient au mode d'institution et de légitimation du chef de l'exécutif, l'élection, et ce qui renvoie à la nature même du présidentielisme, la suprématie de l'exécutif sur le législatif.

Les limites spécifiques de la légitimation par l'élection

Les théories classiques de la légitimité ont été des *théories de l'autorisation* du pouvoir, rendant acceptable l'exercice d'un commandement. C'est bien de cette façon que Max Weber avait construit sa fameuse typologie distinguant les formes légale, traditionnelle et charismatique de domination légitime⁴. C'est aussi de cette façon que Guglielmo Ferrero avait compris les choses dans un ouvrage lui aussi mûri dans la tourmente d'un conflit mondial, *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*. « Les principes de légitimité, avait-il souligné, sont des justifications du pouvoir, c'est-à-dire du droit de commander. Parmi toutes les inégalités humaines, aucune n'a autant besoin de se justifier devant la raison que l'inégalité établie par le pouvoir⁵. » Si le pouvoir vient d'en haut, la légitimité, estimait-il en parlant des sociétés modernes, vient toujours d'en bas car elle implique d'une manière ou d'une autre « le consentement, actif ou passif, mais sincère, de ceux qui doivent obéir⁶ ». Consentement essentiellement exprimé par le biais de l'élection en démocratie. « Le maître mot de la démocratie, en déduisait logiquement Weber, est de choisir directement un chef⁷. » C'est la définition la plus concise que l'on puisse effectivement donner de la *démocratie d'autorisation*. Tout un ensemble de réflexions contemporaines sur le leadership en démocratie reviennent d'ailleurs toujours *in fine* à cette théorie wébérienne des liens entre charisme et choix populaire. L'extension planétaire de l'élection au suffrage universel de la tête de l'exécutif témoigne de la force de ce qui est devenu une sorte d'évidence pratique. Mais cette vision n'a en même temps cessé de susciter des résistances et des interrogations tant il apparaît évident que l'élection ne suffit pas à régler le rapport entre gouvernés et gouvernants. Faute d'alternative, elle a pourtant fini par s'imposer, même si c'est souvent sur le mode d'une fatalité résignée.

Le problème est que les limites d'une légitimation par le seul suffrage universel sont particulièrement marquées dans le contexte du présidentielisme. L'élection de la tête de l'exécutif exacerbe en effet les tensions structurelles inhérentes à toute élection. Celles-ci sont au nombre de quatre. La première résulte du fait que se mêlent dans l'élection deux

éléments, une *procédure de sélection* et un *mode de légitimation*, alors qu'une forme unique de jugement, le principe majoritaire, en détermine l'issue. Or ces deux éléments ne sont pas dans un même rapport à ce principe. Celui-ci s'impose aisément comme modalité arithmétique de désignation du vainqueur d'une compétition, car l'évidence des chiffres peut accorder tous les esprits. Mais il en va différemment au regard de la légitimité que confère un résultat acquis sur une telle base majoritaire. L'achèvement satisfaisant d'une procédure de sélection se double en effet alors d'une légitimation inaccomplie. L'écart entre ces deux éléments est limité dans le cas de l'élection d'une assemblée représentative, le nombre et la diversité des élus conduisant à une forme d'expression de la pluralité des intérêts et des opinions⁸, à défaut d'une véritable volonté générale (qui n'est d'ailleurs jamais préexistante à l'expression citoyenne). Mais une élection présidentielle ne présente pas ce caractère. L'élection d'une seule personne ne met pas en œuvre les éléments de *correction représentative* existant dans le cadre de l'élection d'une assemblée. Le bénéficiaire de la décision électorale est donc soumis à l'épreuve d'un déficit spécifique de légitimité. Déficit qui se traduit d'abord arithmétiquement par le fait que le nombre d'électeurs ayant donné leurs voix à l'élu ne représente souvent *in fine* que 20 à 25 % des inscrits dans les cas de forte abstention. L'écart à l'opinion, quelles que soient les limites de l'appréhension de celle-ci par les sondages ou les réseaux sociaux, apparaît du même coup immédiatement, la population dans son ensemble s'exprimant, elle, pleinement par ces biais. L'écart du peuple social au peuple électoral est donc là particulièrement manifeste.

L'élection se lie en second lieu à l'expression d'un divorce entre le type de qualités qui font le bon candidat et celles qui sont requises pour gouverner efficacement. Le bon candidat doit être capable d'attirer les électeurs. Il s'agit pour lui de séduire, de manifester sa proximité, d'agglomérer des populations composites ; et donc de multiplier des promesses, au moins partiellement contradictoires, et de tenir des langages différents. Tout cela à des degrés certes divers. Tandis que gouverner oblige à afficher des choix et rend difficile de suivre trop longtemps des routes divergentes. Gouverner, c'est prendre des décisions qui déchirent périodiquement le voile d'imprécision calculée que le langage politique s'efforce en permanence de tisser. Un tel divorce est donc structurellement générateur de déception et produit un rejet

du monde politique. Mais il est beaucoup moins prononcé s'il s'agit d'élire de simples représentants. S'ils sont dans l'opposition, ils peuvent d'abord continuer à tenir leur langage de candidats. Et s'ils sont dans la majorité, leur position est agglomérée dans celle d'un collectif, outre le fait qu'ils peuvent également manifester une certaine distance avec les décisions du gouvernement issu de cette majorité qu'ils ont constituée.

Une élection est en troisième lieu traversée par la tension entre un principe de similarité et un principe de distinction. Elle affiche d'un côté une finalité représentative au sens propre du terme, les élus ayant une fonction de figuration du social. Ils doivent pour cela être proches de ceux qui les ont choisis, être à leur image, partager leurs préoccupations, jouer un rôle de porte-parole, être en un mot leur double valorisant. La qualité dont ils doivent faire preuve est là d'être positivement *quelconques*. Mais on attend de l'autre côté de l'élection qu'elle sélectionne des personnes expertes, possédant des talents éminents qui les différencient du reste de la population. Les représentants constituent dans ce cas une sorte d'« aristocratie élective », pour reprendre une formulation souvent employée pendant la Révolution française. L'élection oscille ainsi, en termes d'effets attendus, entre la notion de sondage représentatif ou de tirage au sort (deux modalités techniques d'expression du quelconque) et celle de concours ou d'examen (comme procédures de hiérarchisation sélective)⁹. Les deux principes de similarité et de distinction peuvent là encore trouver une forme d'équilibre dans une assemblée représentative, constituée par un ensemble de personnalités diversifiées ; et il est en outre possible d'imaginer des procédures et des institutions pour fortifier simultanément chacun d'entre eux¹⁰. L'élection populaire du chef de l'exécutif se caractérise, elle, par le fait qu'elle n'a pratiquement aucune dimension de représentation-figuration. Celui-ci peut, ce qui est différent, prétendre incarner la nation, mais il ne peut être quelconque¹¹. Cela redouble du même coup les attaques du côté de sa différence, qui se manifestent par la polarisation sur sa personne de la réponse à toutes les demandes sociales. Il est mécaniquement institué, à son corps défendant, en « sauveur suprême », en *deus ex machina*. Ce qui ne fait que redoubler les effets de son langage de candidat centré sur la promesse de pouvoir changer le monde. La perception d'une relative impuissance pratique de celui qui deviendra un gouvernant à l'issue de la bataille électorale n'en sera que plus forte.

Une élection présidentielle présente ainsi de cette triple façon des différences structurelles avec des élections locales ou l'élection d'une assemblée représentative. Mais il faut encore noter, au-delà de ce constat, que la question de la réélection éventuelle d'un chef de l'exécutif se pose également dans des termes spécifiques, marquant ainsi une quatrième différence. Pour bien prendre la mesure de cette particularité, il faut souligner que les théories de l'élection ont toujours inclus une réflexion sur la réélection. C'est la perspective de cette dernière qui a classiquement été considérée comme la clef du rapport entre représentés et représentants. La perspective de la réélection conduit en effet le représentant à anticiper le jugement à venir des électeurs et donc à se comporter au présent en en tenant compte¹². C'est une façon décisive de pousser l'élu à être fidèle à ses engagements car, de son côté, l'électeur se détermine en fonction du comportement passé d'un candidat : c'est ce qu'on a appelé le *vote rétrospectif*¹³. Cette dimension introduite dans le fonctionnement démocratique par la perspective d'une réélection et le caractère rétrospectif des motivations de l'électeur a bien été établie, de même qu'a été évalué l'avantage qu'il y avait à être le candidat sortant¹⁴. Mais ces facteurs, qui jouent un rôle très sensible au niveau d'élections locales, souvent liées à de longues carrières politiques et dans lesquelles les enjeux sont surtout d'ordre gestionnaire, sont beaucoup moins marqués dans le cas d'une élection présidentielle, plus purement politique. Essentiellement parce que le caractère négatif du vote est dans ce cas plus affirmé, donnant du même coup un avantage substantiel au primo-candidat dont le langage de campagne n'est pas susceptible d'être contredit par des actes de gouvernement. Alors que dans les élections « ordinaires » les effets de jugement rétrospectif et d'anticipation sont appréhendés globalement, en termes politiques, de façon statistique, la dimension de correction des spécificités propres à chaque scrutin particulier qui en résulte ne peut, là encore, pas jouer pour l'élection de la tête de l'exécutif.

Présidentialisme et propension à l'illibéralisme

L'élection populaire de la tête de l'exécutif radicalise enfin l'opération de distinction à laquelle procède tout scrutin, par la position unique qu'elle confère au détenteur de cette charge. L'élévation personnelle spécifique de l' élu qui en résulte se double en effet d'une distinction de légitimité par rapport aux autres pouvoirs. En établissant un lien direct avec les électeurs, c'est-à-dire sans la médiation organisée des partis, l' élu est doté d'une sorte de « super-légitimité », qui tend mécaniquement à alimenter un certain illibéralisme. Cette hiérarchie implicite entre légitimité faible du pouvoir législatif, expression des divisions partisans et donc par essence divisé, et légitimité forte de l'exécutif, par essence un, a été au cœur de la vision gaulliste. De Gaulle s'en était longuement expliqué¹⁵. « L'esprit de la Constitution nouvelle, avait-il dit, consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'État, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. » Critique du modèle présidentiel américain, impliquant une stricte séparation des pouvoirs jugée inapplicable en France du fait de la rigidité des divisions partisans, de Gaulle l'était encore plus intellectuellement. Ce présidentielisme était en effet pour lui synonyme de légitime concentration des pouvoirs. Il l'a dit dans des termes sans équivoque qui ont marqué les esprits. « Il doit être évidemment entendu, avait-il ainsi souligné, que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui. » La distinction entre les fonctions et le champ d'action du chef de l'État et ceux du Premier ministre n'était à ses yeux qu'une affaire de commodité gestionnaire, « dans les temps ordinaires ».

D'où la potentialité illibérale du présidentielisme. Celle-ci ne découle pas en soi du phénomène de polarisation-personnalisation. Mais du lien de celui-ci avec une conception étroitement majoritaire de la démocratie. Le problème de la règle majoritaire, je reviens sur ce point, est qu'elle superpose pratiquement un *principe de justification* et une *technique de décision*, alors que ces deux éléments ne sont pas de même nature et n'entraînent pas les

mêmes conséquences. En tant que procédure, la dimension arithmétique du principe majoritaire s'impose facilement à l'esprit, car tout le monde peut s'accorder sur le fait que 51 est supérieur à 49, et son adoption permet d'imposer de façon incontestable un choix, donnant à la démocratie sa dimension de « pouvoir du dernier mot ». Mais, en termes sociologiques, on ne peut pas dire que la majorité exprime l'ensemble du peuple, elle ne désigne qu'une fraction de celui-ci, même si elle est dominante. Or la légitimation du pouvoir par les urnes a toujours renvoyé à l'idée d'une volonté *générale* qui s'exprimait¹⁶. On a seulement fait *comme si* le plus grand nombre exprimait cette volonté. C'est sur cette fiction que repose la performance de l'élection démocratique. Fiction que l'on peut dire techniquement justifiée, mais dont le caractère de fiction doit rester présent à l'esprit. C'est ce qui a conduit à considérer comme limitée la légitimité d'un pouvoir consacré de cette façon, cette limitation prenant par exemple la forme de la reconnaissance de droits intangibles des individus. Limitation qui procède aussi du fait que le permis de gouverner que donne l'élection, en constituant la légalité d'un pouvoir, ne vaut pas comme validation automatique de toutes les actions et décisions de ce pouvoir. Le propre de l'élection au suffrage universel de la tête de l'exécutif est ainsi d'exacerber la fiction démocratique en donnant une super-légitimité, que l'on pourrait dire d'ordre strictement fonctionnel, du fait de la taille de l'électorat concerné. Le césarisme est quant à lui fondé sur la confusion d'une telle super-légitimité fonctionnelle (qui conduit à une hiérarchisation des pouvoirs) et d'une justification démocratique, fondée sur l'expression de la volonté générale, conservant, elle, sa dimension de fiction dans le cadre d'une élection présidentielle. Il prolonge cette confusion fautive en évaluant toute expression sociale à l'aune de ce critère de représentation numérique. Napoléon III se justifiait ainsi de brider la liberté de la presse en disant qu'elle n'avait aucun caractère représentatif, les journalistes n'exprimant que des idées personnelles car ils n'avaient pas été élus, alors que le pouvoir, lui, avait ce caractère. La presse était donc à ses yeux une « rivale illégitime des pouvoirs publics »¹⁷.

La pente vers une telle interprétation explicitement illibérale a été en quelque sorte « assouplie », en étant mise en œuvre de façon retenue dans le cas du gaullisme, la France étant restée un État de droit. Mais elle aurait aussi

pu logiquement conduire à la justification d'un gouvernement franchement autoritaire, comme en témoigne sa conception « intégraliste », avec la doctrine de la « démocratie souveraine » défendue par les partisans du président Poutine en Russie, comme par ceux d'Erdoğan en Turquie, ou par tous ces « élus autoritaires » qui ont aujourd'hui le vent en poupe sur différents continents.

Sur la notion d'« impossible retour en arrière »

Ce spectre du césarisme a nourri une appréhension que l'on pourrait dire fataliste de la présidentialisation des démocraties. Ce que l'on exprime lorsqu'on parle d'un phénomène irréversible. « On ne peut revenir en arrière » : c'est en effet la formule invariablement utilisée par ceux qui déplorent ce qu'ils estiment être la maladie du présidentialisme, tout en justifiant en même temps leur résignation à voir s'imposer l'élection populaire de la tête de l'exécutif. C'est une façon de se dispenser de penser la question. Car de quelle nature est précisément cette impossibilité ? Tient-elle seulement à la force d'une habitude ? Au poids d'arguments dont la démagogie rendrait difficile la contestation ? Ce serait dire qu'il est impossible de critiquer le suffrage universel dès lors qu'il a été accordé, qu'il y aurait un fait devenu « irrésistible » avec lequel il faudrait dorénavant composer. On peut rappeler que c'est de cette façon que les conservateurs avaient effectivement fini par considérer le suffrage universel dans les dernières décennies du XIX^e siècle en Europe. L'invocation de cette irrésistibilité leur avait permis de dénigrer intellectuellement ce type de suffrage tout en consentant dans les faits à ce qu'il se soit imposé. C'est une « sagesse d'impuissance » qui avait guidé leur assentiment¹⁸. On ne saurait reproduire aujourd'hui cette attitude. L'élection présidentielle doit être justifiée en son principe, et pas seulement comme une concession aux hasards de l'histoire. Cette justification tient au fait qu'elle mobilise les citoyens, leur confère importance et dignité¹⁹, les intéresse à la politique ; même si, simultanément, elle exacerbe, comme on l'a vu, les dangers, les pathologies et les limites propres à toute élection. Le vrai remède est double. Il consiste d'abord à organiser le présidentialisme comme *régime* de telle sorte que soit contrôlée sa propension à l'illibéralisme ; et ensuite à le penser comme *gouvernement* démocratique.

Notes

[1.](#) Notamment dans son rapport au développement de la télévision qui a marqué une étape décisive dans ce processus de personnalisation, dans le cadre de l'élection présidentielle tout particulièrement.

[2.](#) Jacques NECKER, *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, t. 1, s. l., 1792, p. 355.

[3.](#) *Gazette nationale, ou le Moniteur universel*, 24 floréal an III.

[4.](#) Voir Max WEBER, *La Domination*, édition critique établie par Yves Sintomer, Paris, La Découverte, 2013 (y sont repris les chapitres d'*Économie et société* sur la domination, ainsi qu'une série de manuscrits inédits de Weber sur le sujet).

[5.](#) Guglielmo FERRERO, *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*, Paris, Plon, 1945, p. 18. Il distinguait, lui, quatre principes de légitimité : électif, héréditaire, aristocratique et démocratique.

[6.](#) *Ibid.*, p. 269.

[7.](#) Max WEBER, « Le président du Reich » (1919), in *Œuvres politiques*, *op. cit.*, p. 506.

[8.](#) Les modes de scrutin et la « qualité représentative » des partis constituant les deux variables de cette correction représentative.

[9.](#) Sur cette dualité, voir Pierre ROSANVALLON, *Le Peuple introuvable*, *op. cit.*

[10.](#) Voir les diverses propositions de recours à un usage accru du tirage au sort et/ou celles qui visent à démocratiser des fonctions d'expertise avec par exemple l'institution de jurys citoyens.

[11.](#) Voir toute la discussion française sur la « normalité » de François Hollande président, qui avait revendiqué cette qualité lorsqu'il était candidat à l'élection de 2012.

[12.](#) Le point était déjà fortement souligné in *Le Fédéraliste*, *op. cit.*, article 10. Voir Bernard MANIN, « La réitération de l'élection », in *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*

[13.](#) Voir la théorie formulée par Morris FIORINA, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1981.

[14.](#) La littérature sur le sujet dans la science politique américaine est considérable. Pour une synthèse récente, voir Jeffrey M. STONECASH, *Reassessing the Incumbency Effect*, New York (NY), Cambridge University Press, 2008.

[15.](#) Conférence de presse du 31 janvier 1964, reprise in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, t. 4, *Pour l'effort, août 1962-décembre 1965*, Paris, Plon, 1970, p. 162-182. Les citations qui suivent sont extraites des paroles prononcées lors de cette conférence (p. 164 et 168). Voir aussi sa conférence de presse du 16 mai 1967 dans laquelle il avait ravalé les élections législatives à des « compétitions locales », alors qu'il était, lui, « l'élu de la nation ».

[16.](#) Voir sur ce point mes développements in *La Légitimité démocratique*, *op. cit.*

[17.](#) « Sans avoir le droit d'élire, écrivait un des soutiens du régime, elle cherche à diriger les élections ; sans avoir le droit de figurer dans les corps délibérants, elle cherche à influencer les délibérations ; sans avoir le droit de siéger dans les conseils du souverain, elle cherche à provoquer ou à prévenir les actes du gouvernement ; sans avoir reçu ni d'un département, ni d'un arrondissement, ni d'une commune, ni d'un hameau, une délégation quelconque, elle cherche à gouverner la nation ; en un mot, elle cherche à substituer son action à l'action de tous les pouvoirs établis et légaux sans être en réalité investie d'un droit proprement dit » (Bernard-Adolphe GRANIER DE CASSAGNAC, que je cite dans le chapitre consacré au césarisme et à la démocratie libérale in *La Démocratie inachevée*, *op. cit.*, p. 214-215).

[18.](#) Voir sur ce point mes développements in *Le Sacre du citoyen*, *op. cit.*, p. 324-338.

[19.](#) Le développement du système des primaires, qui permet d'impliquer les citoyens dans le choix des candidats, ne fait que renforcer le sentiment d'appropriation de la politique.

4.

La régulation de l'illibéralisme

Comment réguler l'incontournable et irrésistible présidentialisaton des démocraties pour éviter ses dérives ? Trois directions peuvent être mentionnées : l'encadrement de l'élection ; la reparlementarisation des démocraties ; le retour à des pouvoirs impersonnels.

L'encadrement de l'élection

De toutes les élections, celle de la tête de l'exécutif est la plus strictement encadrée dans la plupart des constitutions. Celles-ci prévoient ainsi généralement une limitation du nombre de mandats qui peuvent être exercés, ou fixent des conditions de consécutive – règles toujours plus contraignantes que celles qui régissent les élections de parlementaires ou d'élus locaux. On notera d'ailleurs que c'est sur ce point que se joue souvent la dérive autoritaire des régimes, lorsque des présidents en exercice manœuvrent pour introduire des modifications constitutionnelles supprimant ce type de limitations¹.

La possibilité d'un recours à des procédures de révocation a aussi souvent été mise en avant pour peser sur les élus et les inviter à rester fidèles à leurs engagements. Le débat sur l'introduction de ces procédures a une longue histoire. On en retrouve la trace dans l'Antiquité. Il a aussi eu lieu au moment de la Révolution française ou lors de la discussion de la Constitution américaine. L'exemple de la Commune de Paris a encore souvent été évoqué à ce propos – on se souvient des célèbres formules de Marx sur le sujet – ainsi que les promesses de Lénine sur l'organisation du pouvoir des soviets en 1917². Mais la question, il faut le souligner, a plus souvent été abordée sous les espèces d'un vague idéal démocratique que précisément discutée en termes procéduraux pour que la révocation soit mise en application.

Cette notion de révocation est beaucoup plus complexe qu'il ne semble. Elle s'est en effet historiquement inscrite dans trois cadres fort différents. Dans celui de la mise en œuvre d'une procédure judiciaire visant à destituer le titulaire d'une charge publique, d'abord. C'est le cas de l'*impeachment* américain, procédure qui a conduit à plusieurs reprises à mettre en accusation un président. Procédure très lourde, aux conditions de déclenchement relativement floues, ayant souvent eu une dimension indissociablement morale et politique. Découlé d'une ancienne procédure anglaise³, l'*impeachment* américain avait été institué par les Pères fondateurs comme une « bride mise sur l'exécutif par le corps législatif » (la formule est d'Alexander Hamilton), dans le contexte particulier du système de stricte

division des pouvoirs qui avait été retenu. C'était un moyen, que l'on pourrait dire « archaïque » en raison de ses origines, compensateur de l'absence de mécanismes spécifiques d'exercice de la responsabilité de l'exécutif, telle qu'elle existait en Europe avec la notion de responsabilité ministérielle devant le Parlement⁴. La procédure semble maintenant être devenue très difficile à envisager pour autre chose que les grands crimes et ne peut donc absolument pas être conçue comme équivalente au système de *recall* existant dans certains États de l'Ouest et bien sûr à celui d'une responsabilité politique devant un Parlement.

La révocation peut en second lieu dériver de la notion de mandat impératif, constituant alors la sanction d'un manquement à des engagements électoraux⁵. C'est ainsi qu'elle avait le plus souvent été comprise au XIX^e siècle. Cette sanction pouvant être mise en œuvre d'une double façon. Par le déclenchement d'une nouvelle élection provoquée par l'issue victorieuse d'un référendum révocatoire. Ou bien de manière judiciaire, les électeurs portant plainte contre leurs élus pour non-respect de leurs engagements – le mandat politique étant considéré dans ce cas comme l'équivalent d'un mandat civil. De nombreuses propositions de loi autour de ces deux approches seront notamment discutées dans la France des années 1880 et 1890⁶. Propositions rejetées au nom de la conception classique du gouvernement représentatif impliquant la liberté de l'élu et aussi au nom de leur inapplicabilité pratique.

La demande de révocation peut enfin simplement tenir à la formulation d'une appréciation politique *négative* de la conduite ou de l'action d'un élu. Elle doit se lier dans ce cas à l'organisation d'un référendum d'initiative populaire. C'est ce qui se passe avec la procédure du *recall* américain instituée dans dix-neuf des États fédérés de ce pays, seuls sept de ceux-ci requérant d'ailleurs des motifs spécifiques pour provoquer son déclenchement⁷. Dans ces États, de nombreux élus, du gouverneur jusqu'à des positions plus subalternes, peuvent être visés (ces procédures ont ainsi abouti dans deux cas au départ prématuré du gouverneur d'un État). C'est généralement dans ce dernier cadre que la possibilité d'une révocation est actuellement parfois évoquée. Dans ce domaine comme dans celui de l'organisation des référendums populaires, le principe général n'est rien, tout

se joue dans le détail des procédures. Si le déclenchement d'un référendum révocatoire ne nécessitait que l'initiative d'un nombre limité d'électeurs (5 % par exemple) et que celui-ci pouvait être lancé à tout moment, y compris peu de temps après l'élection, celle-ci perdrait toute signification. À l'inverse, si les conditions d'organisation étaient très restrictives, cela reviendrait à en faire un instrument de recours lié à des circonstances exceptionnelles. C'est à cela que revenait par exemple l'article 43 de la Constitution de Weimar qui prévoyait que le président du Reich puisse être déposé par un vote populaire, mais celui-ci ne pouvait être organisé qu'à la demande des deux tiers des parlementaires. On notera que deux pays, le Belize et le Venezuela, ont actuellement mis en place un mécanisme de cette nature. Dans ce dernier, la procédure peut être déclenchée à partir de la moitié du terme du mandat si 20 % des électeurs inscrits demandent l'organisation d'un référendum révocatoire. La révocation est décidée si le nombre de votants en sa faveur est supérieur au nombre d'électeurs ayant précédemment élu le président, à condition, en outre, qu'au moins 25 % des électeurs inscrits aient pris part au vote. En 2004, un référendum organisé sur cette base très contraignante pour renverser le président Chávez avait échoué. Les conditions sont encore plus draconiennes au Belize.

La procédure française de destitution du chef de l'État, telle qu'elle a été introduite par une révision constitutionnelle de 2007 (articles 67 et 68), constitue une variante en mineur de cette dernière approche politique. Le but a été, selon les auteurs du rapport qui avait conduit à l'introduction de la réforme, de ne pas en rester, concernant le statut du chef de l'État, à la doctrine monarchique du « roi qui ne peut mal faire », instaurant une impunité jugée « intolérable »⁸. Le rapport avait parlé d'introduire une « soupape de sûreté ». Mais la nature juridique de cette procédure de destitution n'a en même temps pas été clairement définie. Tout en soulignant que l'idée n'était pas d'« introduire une sorte de responsabilité politique, à l'image de celle à laquelle est assujéti le gouvernement », il était en même temps spécifié qu'il ne pouvait s'agir d'une responsabilité pénale, l'expression vague de « situer la responsabilité du chef de l'État dans le registre politique » étant retenue. Il s'est en fait agi de mettre en place une procédure exceptionnelle pour faire face à des situations elles-mêmes exceptionnelles⁹. Cela ne peut donc être considéré comme une forme de régulation ordinaire des pathologies du

présidentialisme.

Il faut souligner pour conclure sur ce point que, quelles qu'en soient les modalités, une procédure de révocation participe de la correction d'une procédure électorale, sa mise en œuvre appelant l'organisation d'une nouvelle élection. Elle reste ainsi inscrite dans le champ de la démocratie d'autorisation, faisant toujours reposer sur une élection la charge de l'accomplissement démocratique.

Reparlementariser la démocratie ?

La présidentialisation des démocraties s'est presque partout accompagnée de la mise en place d'un *parlementarisme rationalisé*¹⁰. On a désigné par ce terme les formes d'encadrement de l'activité parlementaire par des dispositifs destinés à prévenir les risques d'instabilité gouvernementale chronique inhérents aux régimes d'assemblée qui avaient constitué au XIX^e siècle, et encore dans l'entre-deux-guerres, l'idéal-type du parlementarisme. Ceux-ci consistant pour l'essentiel à rendre plus difficile la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle par l'adoption de mécanismes procéduraux contraignants régissant le fonctionnement parlementaire (recours à la dissolution, mise en place de délais limitatifs pour le dépôt d'une motion de censure, conditions de majorité renforcée pour valider une telle motion, etc.) ou de techniques électorales favorisant l'expression de majorités nettes (limitation de la proportionnelle, modalités d'accès à un éventuel second tour, etc.). Le but étant dans tous les cas de « protéger » l'exécutif vis-à-vis du législatif, c'est-à-dire en clair de restreindre la possibilité pour le Parlement de renverser le gouvernement. L'Allemagne fut un des premiers pays européens à s'engager dans cette direction après la Seconde Guerre mondiale, en fixant des conditions très contraignantes à l'exercice d'une motion de censure, celle-ci ne pouvant ainsi être mise en œuvre qu'à la condition positive d'être déclenchée par une opposition capable de constituer une majorité cohérente. Au Royaume-Uni, le recours à la dissolution a de son côté constitué un instrument décisif de renforcement de l'exécutif en le rendant de fait maître du calendrier électoral. La France de la IV^e République¹¹ et plus encore l'Italie en restèrent en revanche au parlementarisme traditionnel. La V^e République marqua sur ce point la rupture avec le régime précédent. L'article 49 de la Constitution, organisant la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, introduisit les mécanismes de « rationalisation » du parlementarisme précédent. Avec notamment l'imposition d'une majorité absolue des députés pour faire adopter une motion de censure, ce qui changeait la charge de la preuve que le gouvernement était mis en minorité (l'abstention des indécis n'étant pas prise

en compte, cela revient à la nécessité d'une majorité renforcée), ainsi qu'un système d'« engagement de responsabilité » (le « 49-3 ») permettant au gouvernement de faire passer un texte sans vote sauf à ce qu'une motion de censure déposée dans les vingt-quatre heures soit adoptée¹². Le droit de dissolution a par ailleurs complété ce renversement du rapport de force entre l'exécutif et le Parlement. Avec ces différents dispositifs, le gouvernement est bien devenu l'instance politique centrale dans la V^e République, comme il l'est aussi, selon des modalités voisines, dans la plupart des pays¹³.

Y a-t-il en la matière une exception française, la V^e République constituant un modèle « ultra-présidentiel » particulièrement menaçant ? La mémoire vive du césarisme a certes rendu les Français spécialement attentifs aux pathologies pouvant dériver d'une élection au suffrage populaire. Et l'arrogance du verbe gaulliste a également favorisé la crainte d'un glissement vers l'autoritarisme. Mais sur le fond, considéré dans la perspective d'une comparaison internationale, le modèle présidentiel français est en fait progressivement rentré dans la norme¹⁴. Si, en France comme ailleurs, le rôle politique du Parlement dans la direction du pays a été politiquement secondarisé¹⁵, l'ascendant de l'exécutif étant clairement affirmé, les fonctions parlementaires de contrôle, d'évaluation et d'interpellation ont en effet parallèlement été renforcées. Une réforme constitutionnelle d'envergure, en 2008, a amendé dans cette direction quarante-sept articles de la Constitution¹⁶. Le rapport ayant conduit à la réforme avait parlé de « nécessaire rééquilibrage des institutions par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement » et explicitement souligné l'impératif de « desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé »¹⁷. Mais les nouveaux pouvoirs du Parlement introduits ont surtout été de l'ordre d'une capacité accrue de contrôle ou d'une obligation de consultation (concernant certaines nominations ou en matière financière), d'une plus grande liberté d'organisation interne, d'un assouplissement de l'encadrement du travail législatif, d'une reconnaissance du rôle de l'opposition. Il s'est agi d'une « reparlementarisation » que l'on pourrait dire « fonctionnelle », obligeant le pouvoir exécutif à s'expliquer davantage et permettant au Parlement d'être plus vigilant. Mais elle n'a pas inversé la prééminence politique des organes gouvernants sur le Parlement, ayant même renforcé la position présidentielle

vis-à-vis du Premier ministre¹⁸.

L'ultra-présidentialisme de type autoritaire et/ou populiste reste très prégnant dans le monde, mais c'est là où règne un « électoralisme majoritaire » étroit. Prospèrent dans ces cas des régimes dont les fondements et la rhétorique renvoient directement au modèle français du Second Empire, comme on l'a précédemment souligné. Se distinguent évidemment aussi fortement du présidentielisme ordinaire les monarchies démocratiques, telles qu'il en existe encore sept en Europe. Même si la tête de l'exécutif y est déterminée, comme on l'a dit, par une « élection masquée », la présence d'un souverain héréditaire, quoiqu'il ne soit que constitutionnel et ne détienne aucun vrai pouvoir, transforme effectivement la nature des institutions, la propension à la personnalisation étant dans ce cas bridée par la présence du monarque qui concentre sur sa personne la visibilité sociale.

Ces distinctions ne sont certes pas faites ici pour fermer les yeux sur les travers inhérents au présidentielisme. Mais il est important de comprendre que ce n'est pas en « reparlementarisant », là au *sens politique du terme*, les démocraties qu'on les délivrera de ces travers. On notera que c'est dans cette direction qu'avaient pourtant initialement réfléchi ceux qui s'étaient prononcés au début des années 2000 en France pour la mise en œuvre d'une « VI^e République »¹⁹, leur perspective étant alors de rompre avec la V^e République en s'inspirant du « régime primo-ministériel à l'anglaise ». Dans ce cas, la proposition n'était pas seulement d'avoir un Parlement plus actif, mais d'en refaire le centre de gravité du système. Dans le plan de ces réformateurs, le Premier ministre était nommé par le président, mais ce dernier devait pour cela « tenir compte de la volonté nationale et de la majorité de l'Assemblée nationale » (article 9 du projet), c'est-à-dire nommer le chef de la coalition ayant gagné les élections, et il ne pouvait le révoquer. Ce Premier ministre rendu plus autonome avait des pouvoirs accrus : il choisissait et nommait les ministres, fixait l'ordre du jour du Conseil des ministres (même s'il ne le présidait pas). Pour ne pas retomber dans les ornières du gouvernement d'assemblée du type de celui des III^e et IV^e Républiques, il détenait des pouvoirs lui donnant une certaine marge de manœuvre pour mener sa politique : il disposait du droit de dissolution, pouvait soumettre à référendum tout projet de loi et pouvait recourir à

certaines dispositions du « 49-3 » actuel, pour forcer l'adoption de la loi de finances tout spécialement. Ce Premier ministre, non élu par le peuple, était enfin responsable devant l'Assemblée nationale. Ce projet maintenait l'élection au suffrage universel du président (disposant d'un mandat allongé à sept ans), mais celui-ci se voyait cantonné à des « fonctions d'arbitrage » et n'avait plus de prérogatives gouvernementales propres (même en matière de politique étrangère, puisqu'il était seulement « informé » par le gouvernement de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international). Il devenait ainsi une sorte de monarque constitutionnel. Mais c'était un monarque élu. Et c'est là que le bât blessait, car une telle perspective ne disait rien des conflits de légitimité qui auraient résulté de l'élection au suffrage universel d'un président affaibli tandis que le Premier ministre n'aurait bénéficié que de la légitimité d'une « élection cachée ». C'est pourquoi les critiques techniques les plus cohérentes du présidentielisme contemporain concluent soit à un retour à l'élection parlementaire d'un président arbitre, soit à la mise en place d'un roi faible parce que héréditaire.

Les voies nouvelles de l'impersonnalité

Si la rupture avec l'ancien monde de l'impersonnalité est une des caractéristiques majeures de la démocratie présidentielle-gouvernante, de nouvelles formes d'impersonnalité ont cependant en même temps fait leur apparition dans le monde politique contemporain – formes qui ont une fonction correctrice de la propension à l'illibéralisme. La constitutionnalisation croissante des démocraties en est une des expressions les plus notables. C'est sur ce mode que s'est aujourd'hui opérée une forme de retour à l'ancienne idée du règne de la loi. Il est en effet frappant de constater que ce sont les articles des constitutions qui présentent les caractéristiques désirables que l'on attendait des lois au XVIII^e siècle : concision, immutabilité, petit nombre. Avec la différence majeure que l'organisme chargé de veiller au respect du texte n'est pas un simple exécutant passif : ce sont les cours constitutionnelles qui interprètent le texte en cas de litige sur sa portée. Si elles présentent la caractéristique décisive d'être des organismes collégiaux, rappelant en cela la vision ancienne des exécutifs, elles sont éminemment actives. Et c'est leur autonomie qui constitue dorénavant un des garde-fous les plus sûrs pour conjurer un glissement vers l'autoritarisme des pouvoirs gouvernants²⁰.

Les autorités indépendantes de surveillance et de régulation, dont le statut démocratique n'a encore été que très peu théorisé²¹, sont de leur côté en charge d'un nombre toujours plus important de domaines de la vie économique et sociale, voire politique (en matière d'organisation électorale par exemple). Elles incarnent une autre modalité d'un retour à l'impersonnalité. Ce sont des institutions, elles aussi organisées sur un mode collégial, qui ont pour caractéristique de répondre à une attente d'impartialité. Elles gèrent des raretés, veillent au fonctionnement de certains marchés, défendent des droits de façon à éviter les effets de favoritisme, de domination, de discrimination, de monopole, destructeurs de l'égalité des droits, de l'autonomie des personnes, ou encore du caractère public de certaines ressources ou activités. Elles opèrent dans des domaines où une dimension d'objectivité est socialement requise. Objectivité dont ces

institutions sont les gardiennes à travers l'attention au fonctionnement de la concurrence et au maintien de formes de consensus, deux figures de la généralité. C'est sur ce mode que renaissent aujourd'hui des pouvoirs « désobjectivés » dans les démocraties. Pouvoirs liés à des fonctionnalités spécifiques et à des champs d'intervention bien circonscrits. Pouvoirs dont l'instauration a, à la fois, résulté d'une pression citoyenne et d'une concession des instances gouvernantes. Avec le développement de ces autorités s'est édifié un autre rempart contre l'illibéralisme. Leur vitalité est donc devenue aussi essentielle que celle des cours constitutionnelles à l'âge de la présidentialisation des démocraties.

Cette vitalité ne doit pas être assimilée à une forme de dépolitisation. Ces deux catégories d'institutions ne sont en effet pas extérieures au champ démocratique. Elles sont même en son cœur, mais elles correspondent à d'autres modalités de mise en œuvre de la volonté générale que celles résultant du jugement électoral majoritaire. Elles s'inscrivent en effet dans un régime d'« énonciation concurrentielle » de l'intérêt général²². Ces instances encadrent et régulent les organes gouvernants, mais elles ne le remplacent pas. Ceux-ci conservent un champ d'action considérable, celui de tous les domaines dans lesquels des différends en matière de gestion économique, de politiques publiques ou de conceptions de la justice, pour ne prendre que quelques exemples, appellent des choix tranchants.

Ces institutions ne procèdent donc pas des perspectives, franchement antipolitiques et antidémocratiques, liées à la vision de l'impersonnalité qui sous-tend la notion de *constitutionnalisme économique*, telle que l'a par exemple théorisée James Buchanan dans le prolongement des travaux de Friedrich Hayek²³. Ces auteurs en reviennent, eux, à l'utopie du XVIII^e siècle d'un monde uniquement régi par le marché, jugé exprimer la plus objective des règles, celle de l'ordre naturel. Hayek, on le sait, avait défini dans cette perspective la « démarchie » comme type d'ordre concurrent de la démocratie, dans lequel la volonté humaine ne jouerait aucun rôle, celle-ci étant jugée structurellement arbitraire, que ce soit pour des raisons d'information incomplète ou de biais partisan. C'est aussi la perspective qui avait été dessinée par les travaux de Finn E. Kydland et d'Edward C. Prescott prétendant avoir démontré que l'application mécanique d'une règle stable

produit toujours de meilleurs résultats que des décisions politiques²⁴. Chez eux, comme chez Buchanan ou Hayek, la règle génératrice d'automaticité est destinée à éliminer l'idée même de choix qui pourraient être alternatifs. Il s'agit là d'une impersonnalité totalisante, et non pas de l'impersonnalité fonctionnelle à laquelle correspond l'activité des autorités indépendantes et des cours constitutionnelles.

Se distinguent aussi de cette impersonnalité fonctionnelle les formes de « gouvernement par les nombres²⁵ » et de « gouvernance ». Un exemple du premier, qui ne cesse de faire la une de l'actualité, est constitué par les critères chiffrés de déficit budgétaire admissible dans les pays de l'Union européenne tels qu'ils ont été fixés dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Tous les habitants de la zone concernée ont en tête le chiffre de 3 %, plafond du déficit budgétaire autorisé en pourcentage du produit intérieur brut, tant il fait l'objet de commentaires quotidiens. Son caractère mécanique est souvent contesté et son application fait l'objet d'incessantes négociations. On a parlé à ce propos de « pilotage automatique »²⁶. Mais il ne s'agit pas dans ce cas d'un constitutionnalisme économique au sens de Buchanan et Hayek. Ces chiffres ne font en effet que servir de substitut minimaliste à l'inexistence d'une gestion budgétaire vraiment commune des pays concernés, à un défaut de constitution de l'Europe en un espace politique unifié. Le pilotage automatique est en effet le minimum sur lequel on peut s'entendre quand on ne s'accorde sur rien d'autre. Il en va de même avec la notion de gouvernance. Elle renvoie à des modes de pilotage et de décision interactifs, associant une pluralité d'acteurs (États, organisations non gouvernementales, opérateurs privés) dans des processus enchevêtrés et continus de négociation et de compromis, qui ne s'insèrent pas dans un univers hiérarchisé de normes. À un niveau micro-économique, c'est l'équivalent d'une gestion décentralisée et participative. Au niveau international, pensons aux conférences sur le climat pour illustrer le propos, c'est là aussi le substitut à un inexistant gouvernement mondial sous les espèces d'un bricolage coopératif (aux effets hélas souvent fort modestes). Avec cette gouvernance et le gouvernement par les nombres, il ne s'agit donc pas d'une impersonnalité positive. On est là dans une forme d'entre-deux,

prépolitique et prédémocratique.

Les différentes façons de concevoir l'encadrement des potentialités illibérales du présidentielisme que nous venons de visiter rapidement peuvent jouer un rôle majeur. Mais elles ne répondent pas à la question des conditions de l'exercice d'un pouvoir démocratique au quotidien. Ce sont elles que nous allons explorer dans les chapitres qui suivent.

Notes

1. D'où l'importance des règles de révision des constitutions, la majorité simple appliquée dans les élections pouvant être considérée comme insuffisante à cet effet.

2. Voir le décret du 9 novembre 1917 sur la formation du gouvernement ouvrier et paysan, qui donne le pouvoir au Congrès des soviets et à son Comité central celui de destituer les commissaires du peuple (LÉNINE, *Œuvres*, Paris-Moscou, Éditions sociales, 1958, t. 26, p. 270-271).

3. Voir les pages consacrées à cette procédure dans la quatrième partie.

4. Les motifs de lancement d'une action prévus par la Constitution, « *treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors* », étaient repris de l'ancien droit anglais.

5. Phénomène à distinguer de ce qui a été qualifié de « nomadisme politique », consistant pour un élu à changer d'affiliation politique après son élection.

6. Voir sur ce point mes développements in *La Démocratie inachevée*, *op. cit.*, p. 255-266.

7. Voir Thomas E. CRONIN, *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1989. En Géorgie, la procédure de *recall* est par exemple limitée à des faits de détournement de fonds publics ; au Rhode Island, elle est restreinte à des faits de manquement au code éthique des élus. Quant aux conditions de déclenchement de la procédure, il faut, à titre d'exemple, qu'une pétition recueille 12 % des votants de la dernière élection en Californie (obligation la plus basse), pourcentage qui monte à 40 % au Kansas (la moyenne étant de 25 %).

8. Pierre AVRIL, *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 5. Les citations qui suivent sont extraites de ce même rapport.

9. Le président de la République « n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité » (article 67 de la Constitution), mais il « peut être destitué en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » (article 68), destitution alors prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. Outre les cas de meurtre ou de haute trahison, le rapport donnait comme exemples : « utilisation manifestement abusive de prérogatives constitutionnelles aboutissant au blocage des institutions, comme des refus cumulés de promulguer les lois, de convoquer le Conseil des ministres, de signer les décrets en Conseil des ministres, de ratifier les traités, voire la décision de mettre en œuvre l'article 16 alors que les conditions n'en seraient pas réunies ». Voir les remarques d'Olivier BEAUD, « Sur le soi-disant *impeachment* à la française. Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République », *Recueil Dalloz*, n° 39, 2003.

10. Voir Philippe LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988 ; et Pierre AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *Revue de droit parlementaire*, numéro spécial, 1988.

[11.](#) Malgré les projets élaborés par plusieurs organisations de Résistance. Après 1945, c'est surtout dans les rangs gaullistes et ceux du MRP que furent défendus les principes du parlementarisme rationalisé, tandis que les socialistes et les communistes se faisaient les champions de la défense du parlementarisme classique.

[12.](#) Le champ d'application de cet article, souvent critiqué, a été limité en 2008 à certaines catégories de textes (lois de finances, de financement de la Sécurité sociale) et réduit à un seul recours par session dans les autres domaines.

[13.](#) Le système américain de séparation des pouvoirs constituant dorénavant une exception.

[14.](#) On laisse là de côté la question, spécifiquement française, du dualisme de l'exécutif, dont le fonctionnement reste dépendant des circonstances, l'organisation consécutive de l'élection du président et de celles des députés, exerçant désormais un mandat de même durée (cinq ans), ne suffisant pas à en réguler l'organisation. On a parlé pour cela de « constitution mixte ».

[15.](#) Il y a sur ce point des différences de degré selon les pays, mais pas de nature.

[16.](#) Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dite de modernisation des institutions de la V^e République. Voir Jean-Pierre CAMBY, Patrick FRAISSEIX et Jean GICQUEL (dir.), *La Révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011.

[17.](#) Rapport d'une commission présidée par l'ancien Premier ministre Édouard BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 4 et 6.

[18.](#) Il est en effet maintenant noté que « le président définit la politique de la nation » (alors que le Premier ministre ne fait que la « conduire »). En revanche, le pouvoir du président a été réduit par la limitation de sa fonction à deux mandats de cinq ans.

[19.](#) Voir les travaux de Bastien François. Cette perspective a été soutenue par Arnaud Montebourg chez les socialistes et Jean-Luc Mélenchon au Parti de gauche. Je reprends dans ce qui suit les arguments et formulations de Bastien FRANÇOIS et Arnaud MONTEBOURG, *La Constitution de la 6^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005.

[20.](#) On notera d'ailleurs que la plupart des partis populistes ou anti-système appellent à leur suppression, montrant clairement par là que la démocratie se limite pour eux à une procédure majoritaire d'autorisation (d'où aussi le culte qu'ils vouent au référendum).

[21.](#) Voir sur ce point Pierre ROSANVALLON, *La Légitimité démocratique*, *op. cit.*, chap. « Les autorités indépendantes : histoire et problèmes ».

[22.](#) Pour reprendre une excellente formule de Dominique ROUSSEAU, in *Droit du contentieux constitutionnel*, 9^e éd., Paris, Montchrestien, 2010.

[23.](#) James BUCHANAN, *Constitutional Economics*, Oxford, Blackwell, 1991. C'est surtout en matière fiscale et budgétaire que cette perspective a été tracée. Voir mon analyse

« Le mirage de la constitution absolue » in *La Légitimité démocratique*, *op. cit.*, p. 238-242.

[24](#). Voir leur article séminal, « Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *The Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, 1977. Ils ont obtenu en 2004 le prix Nobel d'économie pour leurs travaux sur cette question.

[25](#). Voir Alain SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

[26](#). Voir sur ce point l'article séminal de R. Kent WEAVER, « Setting and Firing Policy Triggers », *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 3, 1989.

III

LA DÉMOCRATIE D'APPROPRIATION



1. LE RAPPORT GOUVERNÉS-GOUVERNANTS
2. LISIBILITÉ
3. RESPONSABILITÉ
4. RÉACTIVITÉ

1.

Le rapport gouvernés-gouvernants

Il faut partir de ce constat : il n'y a pas aujourd'hui de théorie démocratique de l'action gouvernementale. Nous avons expliqué les raisons historiques de cet angle mort. Mais on peut dire plus : il n'y a jamais eu de véritable théorie du gouvernement tout court. Ce que nous appelons le « pouvoir exécutif » a certes toujours existé. Mais il a été appréhendé comme une tâche pratique par ceux qui l'exerçaient. Le pouvoir avait en effet en lui-même sa justification pour ses titulaires. Il leur fallait savoir se faire obéir, transmettre des impulsions, canaliser des mécontentements, gérer des rapports de force, éliminer des rivaux. Gouverner était pour eux un art du maniement de la force, de la ruse, de la séduction pour conquérir une position et la conserver. Une théorie ne leur était pour cela d'aucune utilité. C'est l'expérience du commandement des hommes et de la manutention des esprits qui suffisait à les guider dans ces tâches. Et donc aussi les conseils de ceux qui avaient observé aux côtés des puissants les conditions de leurs succès et de leurs échecs. Une littérature pratique sur l'exercice du pouvoir, rédigée à l'usage des maîtres, s'est ainsi tôt fait l'écho de cette vie pratique. Il faut la prendre en compte avant de songer à formuler une théorie démocratique du gouvernement, ne serait-ce que pour mesurer l'écart avec le travail à accomplir. On peut s'appuyer pour cela sur les pensées classiques de la raison d'État, d'abord illustrées par les écrits de Machiavel et de Commines, apparues à partir du XVI^e siècle, à un moment d'accélération de l'histoire où les gouvernants avaient éprouvé un sentiment de précarité et de vulnérabilité du pouvoir qu'ils détenaient. Précarité liée à tous les bouleversements extérieurs ayant accompagné le début de l'avènement de l'État-nation en France ou la multiplication des rivalités entre les principautés émergentes en

Italie. Mais vulnérabilité procédant également de facteurs internes, ceux de la gestion d'une population qui contestait la domination des grandes familles dans les cités italiennes ou ceux de l'administration d'un territoire en extension du côté français. Du même coup, les conseillers qui chuchotaient aux oreilles des puissants exploraient les conditions d'exploitation des possibles, soupesaient les « expédients » et les « subtilités » qui leur permettraient de conserver et de consolider leur domination. Ce n'est pas aux lois et aux grands principes qu'ils s'intéressaient pour cela, mais aux conditions de cet *art d'exécution* auquel se résumait pour eux le fait de gouverner¹.

La raison des maîtres

À partir du milieu du ^{xvi}^e siècle, les guerres de Religion vont, partout en Europe, diviser les sociétés et fragiliser les pouvoirs. Pour des motifs immédiatement dérivés de l'ampleur de ces conflits internes. Mais aussi pour des raisons d'ordre quasiment anthropologique. Car les affrontements liés à l'émergence des thèses réformées auront pour conséquence de modifier le rapport des individus à l'autorité, de distendre l'impératif d'obéissance en valorisant le droit à l'autonomie des consciences ; bref, de rompre l'évidence de la soumission au pouvoir en place. En publiant en 1576 *Les Six Livres de la République*, Jean Bodin avait apporté une réponse constitutionnelle à cette fragilité, avec une théorie de l'État comme puissance souveraine. Souveraineté organisant la séparation entre gouvernés et gouvernants, et fondant l'ordre public sur la maîtrise de cette distance autant que sur la concentration des pouvoirs. Perpétuelle et absolue, cette souveraineté était pour lui la condition permettant de garantir l'ordre et la paix intérieurs en ramenant tous les sujets à une même subordination. Le développement de la forme étatique moderne avec ses moyens renforcés de coercition, ses formes inédites d'encadrement du territoire et de gestion des populations avait trouvé là son principe fondateur. Mais l'idée d'une telle souveraineté ne pouvait suffire à régler *pratiquement* la question du commandement et de l'obéissance. Il fallait en effet aussi dorénavant définir une forme de gouvernement quotidien des hommes qui ne pouvait plus seulement reposer sur la force ou l'affirmation du caractère sacré du pouvoir. Aller donc au-delà de la voie ouverte par Bodin. C'est un philosophe de Leyde, aux Pays-Bas, Juste Lipse, qui sera le premier à formuler les enjeux du nouvel âge du politique qui s'ouvrait en conséquence. « Quelle lourde peine, soulignait-il, est-ce de retenir et contraindre tant de têtes avec une seule tête, et ranger doucement sous quelque joug commun d'obéissance cette grande multitude inquiète, désunie et turbulente². » Comme Bodin, il appelait de ses vœux la mise en place d'un appareil d'État à même d'assurer l'ordre et la sécurité. Mais, pour lui, la capacité de commander relevait aussi d'un savoir-faire spécifique : le prince devait faire preuve de prudence, acquérir une intelligence des situations, avoir l'habileté d'économiser ses forces, séduire et

rassurer. Quelques décennies plus tard, les théoriciens de la raison d'État proposeront une approche systématique de la question.

Nul n'a mieux exposé leur programme que Daniel de Priezac dans *Des secrets de la domination*, titre qui est en lui-même tout un programme. « En l'art de gouverner les peuples, écrivait-il, il y a toujours eu des raisons cachées et inconnues au vulgaire, sans le secours desquelles les États n'eussent su ni conserver leur forme, ni acquérir leur perfection. Quelque grandeur, et quelque puissance que possèdent les rois, ils ne jouissent pourtant pas du privilège des plus petits sculpteurs qui peuvent donner à la matière sur laquelle ils travaillent telle forme que bon leur semble ; mais les hommes souvent plus durs et plus rebelles que le marbre même, font assez voir qu'ils sont nés à une liberté si grande qu'au lieu d'obéir ils opposent l'obstination à la raison, et la rébellion au commandement. Il a donc été nécessaire de recourir à quelques secrets d'État, et à des inventions qu'Aristote a nommées des sophismes, qui par une spécieuse tromperie liaient l'esprit du peuple et fascinaient ses yeux³. »

C'est à Gabriel Naudé, l'auteur des *Considérations politiques sur les coups d'État*⁴, que l'on devra l'œuvre décisive pour fonder ce nouvel art de gouverner. Lui aussi appelait à penser la politique au-delà du nécessaire « affermisement des lois ». La science politique qu'il appelait de ses vœux englobait la gestion aussi bien des relations interétatiques que celles des gouvernants avec les gouvernés. Elle reposait sur une vision jugée réaliste des relations humaines : Gabriel Naudé faisait sienne la formule de Jean-Louis Guez de Balzac selon laquelle il n'existe entre les hommes qu'un « commerce de pipeurs et de niais⁵ ». Et il approuvait le reproche que Néron adressait à ses conseillers de « donner leur avis comme s'ils étaient dans la République de Platon, et non parmi la populace abjecte et basse de Romulus⁶ ». L'art de gouverner impliquait de la sorte de séparer radicalement la politique et la morale, et de donner congé à toutes les visions idéalistes antérieures. Pour Naudé, il fallait considérer que le salut de l'État était premier et que sa sauvegarde relevait d'un ordre autonome, régi par des règles spécifiques. Il justifiera ainsi le massacre de la Saint-Barthélemy, autant que les pratiques de l'Inquisition, car il s'agissait à ses yeux d'« un excès du droit commun à cause du bien public ». C'étaient des « actions hardies et extraordinaires que les

princes sont contraints d'exécuter aux affaires difficiles et comme désespérées, contre le droit commun, sans garder même aucun ordre ni forme de justice, hasardant l'intérêt du particulier pour le bien public »⁷. L'essence du politique résidait ainsi dans la conquête et la conservation du pouvoir, considérées comme des fins en elles-mêmes.

Le ressort de cet art réaliste de gouvernement théorisé dans l'Europe des XVI^e et XVII^e siècles reposait sur la dissimulation. « Qui ne sait pas dissimuler ne sait pas régner⁸ » : telle était la maxime essentielle. Dans son *Bréviaire des politiciens*, Mazarin résumera dans les mêmes termes son message aux gouvernants : « 1. Simule ; 2. Dissimule⁹. » Ce n'est donc pas en se plongeant dans les livres que l'on pouvait apprendre à gouverner de cette façon¹⁰, mais en comprenant les ressorts de la nature humaine afin de les manipuler. La « science royale » que Naudé a voulu bâtir était un *art pratique et réaliste de la domination*. Il s'agissait d'utiliser les passions, les superstitions, les peurs pour conserver le pouvoir. Pour lui, l'État ne pouvait subsister qu'au prix de ce travail permanent. Comme Commines et Machiavel avant lui, Naudé avait un sens aigu de la précarité des situations. « Toutes les choses du monde, sans en excepter aucune, sont sujettes à des révolutions, écrivait-il ainsi [...]. Les sciences, les empires, les sectes, le monde même n'est pas exempté de cette vicissitude¹¹. » Gouverner était ainsi pour lui une forme d'interaction, toujours mouvante, entre le prince et la société. Maintenir l'État requérait donc de multiplier les « coups d'État », actions toujours particulières et exceptionnelles destinées à assurer la continuité du pouvoir.

Un savoir de cette nature était bien sûr réservé à l'usage des gouvernants. Il devait rester masqué au commun, du fait même de son essence. On ne s'étonne donc pas que Naudé se soit contenté d'un tirage de douze exemplaires pour la première édition de ses *Considérations politiques sur les coups d'État*, comme s'il eût été dangereux de diffuser plus largement une œuvre attachée à « déchiffrer l'action des Princes et faire voir à nu ce qu'ils s'efforcent tous les jours de cacher avec mille sortes d'artifices ». Les méthodes de manutention des esprits, les stratégies de séduction ou de manipulation des crédulités, les techniques de dissimulation n'eussent en effet su être divulguées au peuple-populace que l'on entendait subjugué. Dans cette perspective, l'exercice du pouvoir résidait dans l'organisation d'une

distance dont il fallait taire les « recettes », les *arcana imperii*, de telle sorte qu'elles finissent par être intériorisées par la population comme résultant d'une supériorité naturelle. Mais ces « secrets d'empire » devaient en même temps circuler dans les milieux informés, être partagés par ceux qui se distinguaient du commun et du vulgaire pour former la sphère des « supériorités ». Les traités de la raison d'État ont de cette façon également été destinés à constituer un monde social d'élites de diverses catégories s'associant de façon complice à l'entreprise de domination des gouvernés.

Le type de domination auquel renvoyaient les théoriciens de la raison d'État prétendait trouver là une légitimation complémentaire, d'ordre sociologique. C'est aussi parce que le peuple était appréhendé comme populace, masse soumise à ses passions les plus immédiates, « très cruelle bête [...] d'un naturel inconstant, séditieuse, querelleuse, convoiteuse », pour reprendre une formulation de Naudé¹², qu'il était à leurs yeux nécessaire et juste de gouverner de la façon qu'ils appelaient de leurs vœux. Certains, que leur cynisme pouvait inquiéter, les rejoindront par le biais de ce présupposé sociologique. La « raison aristocratique » des libertins érudits jouera de cette façon un rôle essentiel pour faire accepter par les élites la « raison d'État » au XVII^e siècle. Ils feront en effet de la critique du vulgaire la condition de tout progrès¹³. Le message sera martelé par Pierre Charron dans *De la sagesse* (1601) ou par François La Mothe Le Vayer dans ses quatre *Dialogues faits à l'imitation des anciens* (1630), les deux figures les plus marquantes du libertinage érudit. « J'ai toujours pensé, écrira significativement ce dernier, que c'était contre ce torrent de la multitude que nous devons employer nos principales forces, et qu'ayant dompté ce monstre du peuple nous viendrions facilement à bout du reste¹⁴. » Ce mépris de la foule les liera à Naudé et à ses pairs, justifiant en raison leur position de retrait sur l'Olympe en tant que maîtres cachés du monde.

Le cynisme de tels ouvrages les aurait rendus impubliables à l'âge de la souveraineté du peuple. Mais en même temps, dans la pratique, les dirigeants politiques de l'époque moderne n'ont cessé de se comporter selon ces mêmes préceptes, comme s'il ne s'agissait que d'impératifs pratiques et quotidiens qui n'avaient pas besoin d'être réfléchis. L'avènement du suffrage universel n'aura même fait que renforcer le sens de la précarité du pouvoir pour les

gouvernants, désormais obligés de s'afficher en serviteurs du nouveau maître. Va alors s'instaurer un divorce entre le temps du discours électoral, marqué par un impératif de séduction et de proximité vis-à-vis du peuple, et celui de l'action gouvernementale, appuyée sur la permanence du recours, désormais indicible, aux vieilles recettes de la conservation du pouvoir et de la manipulation du nombre.

L'âge de la séduction et de la manipulation

Le mode de domination des gouvernés par les gouvernants s'est désormais lié à un art de la séduction que les experts en communication ont méthodiquement élaboré. C'est dans les campagnes électorales qu'il se déploie et trouve son accomplissement. Un peu d'histoire montre qu'ils n'ont rien inventé sur le fond. Le *Petit Manuel de campagne électorale*¹⁵, rédigé à Rome en 64 avant J.-C. par Quintus Cicéron, le frère du grand orateur, à l'intention de celui-ci qui envisageait alors de se lancer en politique et de présenter sa candidature à une des deux charges de consul, a ainsi formalisé la première expression que l'on ait conservée de l'art de mener une campagne électorale victorieuse. C'est à proprement parler un traité de manipulation. On y apprend comment se créer des amitiés, « savoir flatter les électeurs et être assidu auprès d'eux¹⁶ », comment conquérir l'opinion publique et « obtenir que le plus d'hommes possible aient les oreilles emplies des bruits les plus favorables à son sujet ». Quintus suggérait par exemple à son frère de discréditer ses concurrents en essayant de trouver « un soupçon d'infamie (crime, débauche ou corruption) en accord avec leur caractère ». Il lui recommandait aussi de mener une campagne « magnifique, brillante, éclatante, populaire » qui le fasse sortir du lot et l'impose comme une personnalité incontournable. Et lui rappelait que son éloquence était une arme décisive puisque « c'est ainsi que l'on tient les hommes à Rome, qu'on les séduit, qu'on les empêche de gêner ou de nuire ».

Les règles de la séduction n'ont guère changé en ce domaine. Elles visent toujours à enchanter la réalité, avec le secours involontaire ou complice des médias. C'est Maurice Joly, un des plus féroces adversaires de Napoléon III, qui a fait la première description critique de la manipulation de l'opinion à l'âge des médias modernes dans son *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu*¹⁷. L'intérêt du pamphlet est qu'il n'a pas seulement dénoncé avec virulence, comme beaucoup d'autres, le caractère autoritaire du régime. Il a montré comment celui-ci avait inauguré un rapport inédit à la presse. Au-delà de la censure, c'est en effet l'avènement d'un *pouvoir-journaliste* que décrivait Joly. « Puisque c'est une si grande force que le journalisme, faisait-il

dire à Napoléon III répondant dans le livre au nom de Machiavel, savez-vous ce que ferait mon gouvernement ? Il se ferait journaliste, ce serait le journalisme incarné¹⁸. » Et de poursuivre : « Comme le dieu Vishnou, ma presse aura cent bras, et ces bras donneront la main à toutes les nuances d'opinion quelconque sur la surface entière du pays. On sera de mon parti sans le savoir. Ceux qui croiront parler leur langue parleront la mienne, ceux qui croiront agiter leur parti agiteront le mien, ceux qui croiront marcher sous leur drapeau marcheront sous le mien [...]. À l'aide du dévouement occulte de ces feuilles publiques, je puis dire que je dirige à mon gré l'opinion dans toutes les questions de politique intérieure ou extérieure. J'excite ou j'endorms les esprits, je les rassure ou je les déconcerte, je plaide le pour et le contre, le vrai et le faux¹⁹. » Avant de conclure : « User de la presse, en user sous toutes ses formes, telle est aujourd'hui la loi des pouvoirs qui veulent vivre²⁰. » Un siècle plus tard, Hannah Arendt dénoncera dans *Du mensonge à la violence* les entreprises de manipulation des gouvernements utilisant à leur profit les « inventions de Madison Avenue »²¹. La critique reste d'actualité !

Si les institutions représentatives ou les modalités de participation ont pu évoluer et se renforcer depuis les révolutions fondatrices de la modernité politique, l'art de gouverner est ainsi resté, lui, aussi extraordinairement stationnaire que primitif. Ce sont toujours les mêmes recettes, les mêmes subterfuges, les mêmes éléments de langage qui guident la conduite de gouvernants hantés par la conservation de leur pouvoir, l'avènement de l'âge médiatique puis électronique n'ayant fait que multiplier les instruments de manipulation. Faire entrer les gouvernements dans l'âge démocratique implique préalablement de rompre avec tous ces discours enchantés pour considérer dans leur réalité les rapports entre gouvernés et gouvernants.

Penser le rapport gouvernés-gouvernants

La réalité du rapport gouvernés-gouvernants est structurellement constituée par un écart. Alors que le peuple peut aspirer, au moins partiellement, à s'ériger lui-même en législateur (par le biais d'un référendum), il ne peut pas se gouverner lui-même. Il y a en effet une forme d'*asymétrie structurelle* entre gouvernés et gouvernants, à la différence de celle qui existe entre représentés et représentants, qui peut idéalement n'être que fonctionnelle. Explicitons ce point décisif.

En démocratie, c'est le peuple, directement ou le plus souvent par l'intermédiaire de ses représentants, qui est l'auteur des lois auxquelles il se trouve devoir obéir. « Le peuple soumis aux lois doit en être l'auteur », a ainsi souligné l'auteur du *Contrat social*. Est-ce à dire que la démocratie revient à s'obéir à soi-même ? Ou, plus précisément, peut-on se gouverner soi-même ? Se gouverner étant bien sûr entendu là au sens *politique* du terme, et non pas au sens restreint de gestion de sa propre conduite. Cette question peut être appréhendée de deux façons. Dans une perspective sociologique ou dans une perspective institutionnelle.

En termes sociologiques, la question de l'autogouvernement du peuple se heurte au fait de la non-superposition entre le peuple qui fait les lois et celui qui doit leur obéir. Le premier est le *peuple corps civique*, un en son essence (même s'il n'est constitué que par la fiction du pouvoir majoritaire), tandis que le second est le *peuple social*, caractérisé par la diversité de ses conditions et sa déclinaison pratique en comportements individuels. Les deux ne coïncident pas, et s'opposent même. C'est un point sur lequel Rousseau avait fortement mis l'accent dans les chapitres du *Contrat social* consacrés à la question du gouvernement. On connaît aussi les derniers mots du chapitre 4 du troisième livre consacrés à la démocratie : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes. » Ces formules doivent être bien comprises. Elles ne veulent pas dire que Rousseau avouait *in fine* son scepticisme vis-à-vis de la possibilité d'une émancipation politique. Il voulait souligner par ces mots que la généralité de la loi serait menacée si le législateur avait la latitude de la modifier au moment de l'exécuter. En

l'exécutant, il quitterait en effet de fait les habits de généralité du corps civique pour n'être plus qu'un gestionnaire de la particularité, susceptible donc d'être tenté de privilégier des intérêts spécifiques²². Tandis que les dieux, eux, ne sont pas menacés par une telle dualité, car ils persévèrent toujours dans leur être essentiel. C'est pourquoi Rousseau appelait à séparer la souveraineté (du peuple, irrécusable) et le gouvernement qui devait être à ses yeux exercé par un homme ou un petit groupe d'hommes, jugés non susceptibles d'être corrompus. C'est la souveraineté qui devait être démocratique, tandis que le pouvoir fortement subordonné de l'exécutif n'avait selon lui pas d'utilité à l'être. Il réglait ainsi la question en secondarisant l'exécutif et en le plaçant à l'extérieur de l'impératif démocratique.

Même si l'on ne reprend pas ce raisonnement de Rousseau subsiste le fait de l'écart entre peuple social et peuple corps civique. Le gouvernement, dans ce cadre, n'est pas seulement le pouvoir exécutant les lois, avec le caractère mécanique que cette notion impliquait pour les esprits du XVIII^e siècle. Il doit aussi être une interface active gestionnaire de l'écart entre les deux peuples. On peut même considérer que c'est le premier objet du gouvernement (ce qui implique des choix et des arbitrages). On ne peut donc se gouverner (politiquement) soi-même, car il y a deux espèces de soi qui ne coïncident pas, celui du citoyen (la généralité qui est en soi) et celui de l'individu (marqué par la particularité). L'individu n'est jamais immédiatement citoyen et c'est pour cela qu'il doit toujours être gouverné. Il y a de ce fait une extériorité irréductible du pouvoir par rapport aux individus. Les considérations fonctionnelles prolongent ainsi le constat sociologique pour établir la nécessaire séparation du pouvoir exécutif et sa dimension structurellement réflexive.

Il y a un autre élément d'écart structurel entre gouvernés et gouvernants à prendre en compte : alors que l'exercice de la délibération parlementaire implique l'existence d'un collectif, celui de la décision doit être concentré. Le pouvoir exécutif, indifféremment même de ses conditions de validation, est toujours un en son essence²³, tandis que la société est toujours multiple. C'est ce qui le constitue de ce fait même en pôle d'initiative. Le multiple est toujours fonctionnellement le sujet de l'un. L'un n'en est donc pas que la

forme idéalisée ou achevée. Il renvoie au fait de la nécessité d'un travail de réflexivité.

Autogestion, autogouvernement, auto-institution

Ce travail de réflexivité conduit à bien distinguer la notion d'autogestion de celle d'autogouvernement²⁴. Un *groupe spécifique* peut en effet toujours s'autogérer. Des copropriétaires, les membres d'un collectif de travail, ceux d'une association, ou encore les habitants d'un quartier peuvent ainsi s'organiser pour prendre ensemble des décisions les concernant. Les exemples de tels « régimes d'assemblée générale », d'hier ou d'aujourd'hui et sur tous les continents, sont nombreux. Leur viabilité ne rencontre que des limites strictement matérielles, concernant par exemple la taille des groupements concernés ou la disponibilité relative de leurs membres. Mais leur organisation est également liée à une autre particularité essentielle : leur caractère strictement fonctionnel. Ce sont en effet des groupes horizontaux, ayant pour but de gérer un bien, une activité, un projet. Dans ce cadre, chaque participant se situe dans un même rapport aux autres et sur le même plan qu'eux. Les participants se retrouvent ensemble en tant que producteurs, consommateurs, copropriétaires, usagers, habitants d'un quartier. Il y a une dimension d'immédiateté dans ce qui les lie. Le champ politique se caractérise à l'inverse par le fait que la catégorie commune de citoyen est adossée à la multiplicité des rôles de chacun, avec les contradictions et les tensions que cela entraîne (entre contribuables et usagers des services publics, producteurs et consommateurs, etc.). Les individus ne sont pas seulement « portion du peuple » dans ce cadre : d'où la nécessité d'une forme de réflexivité à laquelle correspond l'action de l'instance gouvernementale. Au-delà des différentes tâches plus strictement gestionnaires qui lui reviennent, cette dernière se caractérise ainsi par un travail de composition des différents registres de la vie sociale et de négociation des compromis nécessaires entre ses participants.

Si la notion d'autogouvernement est ainsi problématique, le propre de la démocratie est en revanche bien d'être fondée sur un principe d'auto-institution de la société²⁵. C'est ce principe qui exprime de la façon la plus élémentaire le fait de la souveraineté du peuple. Il s'est historiquement décliné sur deux modes essentiels. Avec l'adoption des constitutions par le

suffrage universel direct d'abord. La Révolution française fera là œuvre pionnière, les Constitutions de 1793, de l'an III et de l'an VIII ayant été validées de cette façon²⁶. C'était reconnaître la spécificité et la portée symbolique d'un scrutin de cette nature, alors que le système représentatif dessinait à l'époque un horizon jugé indépassable de l'organisation politique. Cette consécration du peuple constituant se prolongera ensuite par la reconnaissance du principe d'*autodétermination*²⁷, ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ayant été solennellement consacré à l'issue de la Première Guerre mondiale. L'auto-institution peut en second lieu se présenter de façon plus permanente sous les espèces de la démocratie délibérative. Celle-ci a en effet l'ambition de faire participer en permanence les citoyens aux débats publics sur les grandes questions déterminant l'organisation de la vie commune (en matière d'institution de la solidarité et de conception de la justice, de mise en forme du principe de laïcité, etc.). Le pouvoir citoyen n'est pas dans ce cas de l'ordre du vote : il procède de la possibilité *pour tous* de prendre la parole sur le forum, chaque individu existant alors dans sa confrontation aux autres.

La reconnaissance de l'écart entre gouvernés et gouvernants ne saurait donc être confondue avec ce qui serait de l'ordre d'une soumission résignée à un pouvoir extérieur. Elle a une dimension strictement fonctionnelle, compatible avec l'affirmation active et inconditionnelle du principe d'auto-institution et des pratiques de type autogestionnaire.

L'impossible abolition de l'extériorité

Le caractère fonctionnel de l'écart entre gouvernés et gouvernants peut aussi être appréhendé négativement, en montrant les impasses auxquelles conduisent les philosophies de l'émancipation fondées sur un projet d'abolition du gouvernement. Le refus de penser l'exécutif comme instance proprement gouvernante, on l'a longuement montré, a d'abord été historiquement dérivé du culte de la loi tel qu'il avait dominé les esprits au XVIII^e siècle. Mais il a aussi resurgi sous une autre forme au XIX^e siècle : celle de l'anarchisme, au sens étymologique du terme. Proudhon en a, le premier, formalisé les principes. En son point de départ, sa réflexion n'était pas très éloignée de la vision révolutionnaire classique, comme en ont témoigné certaines de ses interventions de 1848. « C'est à l'Assemblée nationale d'exercer, par l'organisation de ses comités, le pouvoir exécutif, comme elle exerce, par ses délibérations en commun et ses votes, le pouvoir législatif, avait-il alors typiquement écrit. Les ministres, sous-secrétaires d'État, chefs de division, etc., font double emploi avec les représentants, dont la vie désœuvrée, dissipée, livrée à l'intrigue et à l'ambition, est une cause incessante d'embarras pour l'administration, de mauvaises lois pour la société, de stériles dépenses pour l'État²⁸. » Mais Proudhon n'en était pas resté là. C'est le principe même de toute subordination politique qu'il refusait. Le socialisme devait ainsi être compris pour lui comme « le contraire du gouvernementalisme »²⁹, le programme révolutionnaire d'émancipation de l'humanité impliquant de bannir toute institution organisatrice d'une distinction dominatrice. « Nous n'admettons pas plus le gouvernement de l'homme par l'homme que l'exploitation de l'homme par l'homme », écrivait-il ainsi³⁰. La propriété et le gouvernement représentaient en conséquence à ses yeux les deux principales modalités d'institutionnalisation de l'extériorité sociale : « Ce qu'on appelle en politique *Autorité* est l'analogue et l'équivalent de ce qu'on appelle, en économie politique, *Propriété* ; ces deux idées sont adéquates l'une à l'autre et identiques³¹. »

Il fallait donc pour Proudhon socialiser la propriété et en même temps « anarchiser le pouvoir »³². Anarchiser le pouvoir, c'est-à-dire dissoudre le

dénivelé qu'il implique nécessairement, pour lui substituer des formes directes, décentralisées, de coopération et d'association entre les hommes pour l'organisation de la vie commune. Il s'agissait donc de tout autre chose que de prôner un « gouvernement direct » comme le faisait tout un courant des « démocrates-socialistes » en 1851. « La formule révolutionnaire, martelait-il, ne peut plus être ni législation directe, ni gouvernement direct, ni gouvernement simple : elle est *plus de gouvernement*³³. » Proudhon retrouvait à sa façon par ce biais les perspectives des philosophes écossais du XVIII^e siècle qui visaient à substituer un ordre immédiat de la société civile à l'organisation politique du monde³⁴. Mais alors que ceux-ci sanctifiaient le mécanisme du marché, promoteur d'un ordre estimé objectif, neutre et anonyme, il mettait, lui, davantage l'accent sur le fait sociologique d'un nécessaire avènement du *producteur* comme figure centrale du monde social. Il proposait de substituer « le règne *des contrats*, en d'autres termes le règne économique ou industriel », au « vieux système du règne des lois ». « L'idée de contrat est exclusive de celle de gouvernement », résumera-t-il³⁵. Si la domination politique était ainsi décrétée abolie, elle était en fait disséminée dans les règles de l'ordre économique, le lien entre les hommes étant en conséquence réduit au seul registre d'une autogestion de leurs diverses activités. Proudhon refusait ainsi de reconnaître qu'il y ait une autonomie et une spécificité de la sphère du politique, liées à un travail de l'institution du commun ne pouvant se réduire à l'organisation de dispositifs coopératifs.

Au XX^e siècle, c'est par le biais de l'anthropologie qu'a aussi resurgi le projet d'une société exempte de tout pouvoir « extérieur-dominateur ». En France, l'œuvre de Pierre Clastres, un observateur des Indiens Guayaki (du Paraguay actuel), a contribué à alimenter avec ce type de référence l'*ethos* antiautoritaire de l'après-1968. À travers ses publications, essentiellement rassemblées dans *La Société contre l'État* et dans *Recherches d'anthropologie politique*³⁶, il a souligné ce qu'il considérait être le constat majeur de ses observations chez les Guayaki : le fait que le chef n'y exerçait aucun véritable pouvoir. Chef il était, par la forme de respect qui l'entourait ou le port de certaines parures. Mais chef qui ne disposait d'aucune capacité coercitive, d'aucun pouvoir propre de décision, et qui ne donnait pas d'ordres, au sens

d'injonctions destinées à être obéies. Le « pouvoir politique » combinait dans ce cadre une légitimité incontestée avec une puissance de commandement très réduite. Clastres avait fait l'hypothèse que cette faiblesse du pouvoir n'était pas le signe d'un inaccomplissement, d'un manque, correspondant à un état de développement embryonnaire de cette société guayaki, mais qu'elle résultait au contraire d'une volonté collective consciente et réfléchie de ne pas voir s'ériger la figure d'un maître surplombant la communauté³⁷. Élargissant son propos, il avait suggéré que les sociétés dites primitives, loin d'être incomplètes, privées en leur archaïsme de la constitution d'une sphère politique et d'un État autonomes, avaient au contraire eu la sagesse de résister à une telle tentation. C'était presque en faire les modèles d'un ordre libertaire d'avenir. D'où le succès public rencontré par son livre *La Société contre l'État*.

La thèse de Clastres avait alors fait l'objet de nombreuses discussions chez les anthropologues³⁸. On lui avait notamment reproché d'avoir indûment généralisé ses observations sur les Guayaki, oblitérant le fait que de nombreuses sociétés primitives avaient été commandées par des chefs ou des prêtres aussi autoritaires que brutaux, disposant parfois d'un droit de vie et de mort sur des hommes et des femmes soumis à leur pouvoir absolu ; le rapport de maîtres à sujets étant alors exercé dans sa mise en forme la plus radicale. Mais plus intéressant pour ce qui retient notre attention est le fait que ces commentateurs, quels qu'ils soient, aient souligné la force de la loi dans cette société guayaki. Le pouvoir de commandement du chef, avaient-ils relevé, était limité car c'est la loi qui imposait de façon indiscutable les règles de la vie commune. Loi indiscutée car supposée fondée sur une transcendance, celle des Dieux superposée à celle des Ancêtres. Ce que les hommes devaient faire pour les Guayaki, c'était donc se conformer strictement à ces règles héritées. Règles qui n'auraient su être enfreintes sans mettre en péril l'existence même de la société, car elles étaient le fruit de l'expérience du passé, elle-même enracinée dans une création originaire surnaturelle. Il n'y avait donc pour les hommes rien à inventer de nouveau pour vivre bien. La société primitive ne pouvait ainsi s'inscrire que dans une négation de principe de tout changement. Elle se pensait sur un mode radicalement conservateur. Dans ce cadre, la notion même de politique n'avait pas sa place, car la fonction de celle-ci consiste justement à réévaluer en permanence et à ajuster

les règles de la vie sociale. Exercer le pouvoir, c'est être en capacité de modifier ces règles et de s'adapter à l'imprévu ; commander, c'est toujours imposer sa propre loi d'une certaine façon.

Le chef guayaki n'avait donc pas à régenter la communauté mais seulement à rappeler une loi immémoriale, confondue avec le mythe fondateur qui donnait son identité au groupe. Il n'était que le porte-parole de cette loi, au sens le plus strict du terme. « De la bouche du chef, explicitait Clastres, jaillissent non pas seulement les mots qui sanctionneraient la relation de commandement-obéissance, mais le discours de la société sur elle-même, discours au travers duquel elle se proclame elle-même communauté indivisée et volonté de persévérer en cet être indivisé³⁹. » S'il n'y avait pas de sphère proprement politique ni d'État, c'était donc aussi parce que la société excluait le conflit et la division en son sein. Elle ne pouvait se penser que comme homogène. Si un désaccord se marquait chez les Guayaki, il se traduisait du même coup par l'exclusion du groupe. La loi des Dieux et des Ancêtres y était celle d'une obligation unanimité. Si la bouche du chef ne pouvait proférer d'ordres relevant d'une décision personnelle, sa parole était, elle, sacrée car, « en son discours, le chef n'exprime jamais la fantaisie de son désir individuel ou le dire de sa loi privée, mais seulement le désir sociologique qu'a la société de rester indivisée et le texte d'une loi que personne n'a fixée, car elle ne relève pas de la décision humaine⁴⁰ ».

Les Guayaki n'échappaient ainsi à la domination d'un chef qu'au prix de la soumission aveugle à une loi sur laquelle ils n'avaient aucune prise. Leur libération d'un pouvoir politique humain se payait de l'obéissance absolue à la loi des Dieux et des Ancêtres. Cette dépendance était d'ailleurs gravée sur le corps même des jeunes gens au cours des rituels d'initiation. « La société inscrit le texte de la loi sur la surface des corps, notait Clastres. Car la loi qui fonde la vie sociale de la tribu, nul n'est censé l'oublier⁴¹. » Par ces rituels étaient consacrées la permanence de cette loi et l'égale dépendance de tous vis-à-vis d'elle. La domination était ainsi en fait totalement intériorisée et masquée derrière l'apparence d'une société sans pouvoir. La liberté des hommes n'était plus alors que la pure intellection de la nécessité, la volonté s'identifiant au respect d'un commandement de la nature et des dieux.

Proudhon d'un côté, les Guayaki de l'autre. Il y a eu avec eux deux façons

radicalement opposées de nier l'idée de gouvernement en faisant retour au règne de la loi. Par la dissémination de cette loi dans les contrats du quotidien et les formes d'auto-organisation, d'un côté, et par sa transcendance radicale, de l'autre. Le spectre de la domination politique et les asymétries de pouvoir n'ont du même coup été exorcisés que dans l'illusion de leur négation.

Domination et asymétrie

Ce dont il s'agit est, à l'inverse, de définir les conditions d'une non-domination des gouvernés par les gouvernants tout en reconnaissant le fait de la nécessaire asymétrie de leur lien. Définition qui impose d'avoir une claire conscience des figures de la confiscation du pouvoir et des risques permanents de voir celles-ci s'établir. C'est tout le problème de la définition d'un gouvernement démocratique. Certains l'ont considéré impossible. C'est la thèse pessimiste développée par les théories de l'oligarchie démocratique, avec leurs deux principales expressions : les théories de l'aristo-démocratie, d'un côté, forgées pendant la Révolution française et fondées sur une vision du mécanisme électoral comme opérateur de distinction ; et les théories dites élitistes, de l'autre, pour lesquelles tout régime politique finit mécaniquement par laisser l'exercice du pouvoir à un petit groupe dirigeant⁴². Robert Michels considérerait ainsi qu'il y avait une loi d'airain des organisations (« qui dit organisation dit tendance à l'oligarchie ») et Vilfredo Pareto estimait que la vie des sociétés était essentiellement marquée par un mouvement de transformation des groupes dominants (« l'histoire est un cimetière d'aristocraties »)⁴³. Ces différentes théories dites « réalistes » ont généralement été comprises par leurs auteurs comme établissant des lois objectives auxquelles il était donc illusoire de penser échapper. Mais on peut aussi les appréhender dans une autre perspective, comme dessinant la carte des risques et des tendances menaçant la vie démocratique. Elles ont en cela leur place dans une théorie de la démocratie, car minimiser ces risques et ces tendances, ou même prétendre les éliminer totalement avec des formules magiques, revient toujours d'une manière ou d'une autre à les occulter, et donc à rendre illisible ou invisible la domination.

Pour prendre la mesure des conditions de formulation du projet de faire entrer le gouvernement en démocratie, il faut ainsi préciser la spécificité du mode de domination susceptible de se greffer sur le rapport gouvernés-gouvernants. On ne peut bien l'appréhender qu'en le distinguant des types de domination qui ont fait l'objet des analyses classiques de Max Weber et de Pierre Bourdieu. Chez Weber, on peut parler de *domination de statut*. Les

différentes figures, traditionnelle, rationnelle-légale et charismatique, qu'il décrit définissent en effet des formes d'autorité reconnues et légitimées par les individus⁴⁴. Il y a dans chaque cas une relation consentie d'obéissance à une instance de pouvoir. Consentement qui se lie implicitement dans la vision wébérienne au présupposé d'une distinction irréductible entre la masse et les élites. Bourdieu, lui, s'est surtout intéressé aux mécanismes par lesquels les dominants réussissent à imposer leurs normes et leurs valeurs aux dominés. On peut parler dans ce cas d'une *domination de conditionnement* qui conduit à faire intérioriser comme « naturelles » ou « objectives », et donc à légitimer, ces normes et ces valeurs⁴⁵. Weber traite ainsi des institutions et Bourdieu de phénomènes sociaux et culturels.

Le rapport gouvernés-gouvernants en démocratie ne rentre, lui, dans aucun de ces deux cadres. Il repose certes sur une dissymétrie. Mais les relations de domination qui peuvent en dériver n'ont pas de caractère constitutif. Elles ne tiennent pas à la « forme gouvernement » en tant que telle. Il faut donc plutôt parler d'*effets* de domination, se traduisant par des phénomènes de dépossession, de distanciation, d'exclusion, qui changent la nature de cette dissymétrie pour lui donner un caractère d'assujettissement. Ce sont des pratiques, des comportements, des modes d'organisation et des mécanismes de décision qui sont là en cause. Une institution opaque produit ainsi un effet de domination, même si le titulaire de sa charge a été élu ; un langage démagogique infériorise le citoyen tout en prétendant le couronner ; le manque d'attention au quotidien de la population équivaut à la négation du principe représentatif ; les décisions prises en catimini font pratiquement retourner à un pouvoir arbitraire.

Les notions wébérienne et bourdieusienne de domination impliquent un rapport nécessaire et structurel, alors que le rapport gouvernés-gouvernants ne produit en démocratie de véritables effets de domination que dans son dysfonctionnement, de même que le rapport de représentation ne se retourne en pouvoir sur les représentés qu'au prix de formes de manipulation. En outre, à l'inverse des phénomènes de domination caractérisés par les deux sociologues, il n'y a pas de consentement des gouvernés aux comportements des gouvernants quand ceux-ci s'écartent de ce qu'ils auraient dû être. En démocratie, les citoyens n'acceptent pas qu'un gouvernement puisse se comporter en père, en maître ou en dieu. Les formes de commandement

pratique qui sont reconnues n'emportent pas la reconnaissance d'une dimension hiérarchique. La position d'un gouvernement est en outre toujours précaire d'une certaine façon et ses décisions souvent contestées. Les gouvernés ne cessent de ruer dans les brancards et n'intériorisent donc nullement une forme de supériorité à laquelle ils consentiraient. C'est même souvent avec une forme de mépris affiché qu'ils considèrent ceux qu'ils ont pourtant élus.

En matière de rapport gouvernés-gouvernants, l'idée de « prendre le pouvoir » n'a donc pas de sens, puisqu'il est déjà pris, d'une certaine façon, avec l'élection. Elle ne peut pas non plus prétendre s'accomplir sous les espèces d'un impossible autogouvernement. C'est seulement à travers une régulation des comportements et des diverses modalités d'action et d'organisation que le pouvoir peut être effectivement réapproprié. Une pensée de l'émancipation démocratique doit être formulée sur ce terrain sous des espèces pratiques.

La démocratie comme qualité

Si la démocratie est un gouvernement, et pas seulement un régime, elle doit se définir par un mode d'exercice du pouvoir qui lui soit propre. La caractéristique du pouvoir exécutif est d'être déterminé par son activité. Il ne s'appréhende pas seulement par son statut et sa fonction, comme c'est le cas pour les institutions. Le point est décisif. Un statut définit des conditions de formation, un mode de composition, des règles de fonctionnement. Une fonction précise un objet, un champ d'action avec ses bornes. Statut et fonction sont constituants de ce qui définit une institution ou une autorité. C'est à partir de tels critères que l'on peut adéquatement caractériser le pouvoir législatif ou l'autorité judiciaire. Mais le pouvoir exécutif ne peut pas, lui, être seulement décrit en ces termes. Son mode de formation, les conditions d'exercice de sa responsabilité, les règles d'articulation avec les autres pouvoirs et le principe de sa fonction sont certes établis par les textes constitutionnels. Mais la vie et la consistance pratiques de ce pouvoir dépendent aussi d'autres facteurs, plus difficiles à formaliser. Ils sont une fonction du temps et de la pratique.

L'exercice du pouvoir exécutif s'appréhende ainsi par la façon dont il élabore ses décisions et non pas seulement par le contenu de celles-ci. Du même coup, la légitimité des gouvernants, et des agents publics en général, est fonction de l'appréciation du comportement de ceux-ci. De nombreuses études ont bien montré que les citoyens voyaient spontanément les choses de cette façon⁴⁶. Les citoyens veulent être écoutés, reconnus pour ce qu'ils sont, informés, traités avec respect, associés aux décisions. Dans ces conditions, ils sont même plus facilement disposés à accepter des choix publics qui peuvent leur être personnellement défavorables. À l'inverse, ils suspecteront *a priori* le bien-fondé de politiques menées par des gouvernants dont les décisions apparaissent mal justifiées, élaborées et mises en œuvre sans véritable consultation⁴⁷.

Les citoyens ne rêvent pas de démocratie directe, au sens le plus technique du terme, même s'ils désirent que des référendums puissent être parfois organisés sur des questions particulières. Ce qu'ils veulent, ce sont des

gouvernants qui fassent leur travail avec compétence et dévouement, qui aient le souci prioritaire de servir l'intérêt général et pas leur carrière. Ils acceptent la division du travail entre gouvernés et gouvernants mais attendent que ces conditions soient remplies et sont exigeants en la matière. Les citoyens se satisfont d'une souveraineté électorale intermittente, de ce qui a été qualifié de « démocratie furtive » (*stealth democracy*) mais détestent quand les hommes et les femmes politiques se comportent d'abord en représentants de leurs partis⁴⁸ et déplorent plus largement qu'ils vivent souvent cloîtrés dans leur petit monde à eux. C'est à une façon de gouverner constamment ouverte qu'ils aspirent au premier chef. C'est donc à décrire les figures de cette relation qu'il faut s'attacher pour définir la qualité démocratique d'un gouvernement. Nous en distinguerons trois : la lisibilité, la responsabilité et la réactivité (avant d'aborder dans une autre partie la question des qualités propres aux gouvernants eux-mêmes : le parler vrai et l'intégrité). Elles définissent les contours d'une *démocratie d'appropriation*.

Notes

- [1.](#) On notera que le verbe « exécuter » revient fréquemment sous la plume de Machiavel.
- [2.](#) Juste LIPSE, *Politiques. Épître dédicatoire* (1589), cité par Michel SENELLART, *Les Arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995, p. 232. L'ouvrage a été publié la même année que *Della ragion di Stato* de Giovanni BOTERO.
- [3.](#) Daniel DE PRIEZAC, *Des secrets de la domination, ou de la raison d'État*, in *Discours politiques* (1652), Paris, 1666, p. 202.
- [4.](#) Rome, 1639. Nous citons le texte dans l'édition de 1667 établie par Frédérique Marin et Marie-Odile Perulli et publiée par Gallimard en 2004.
- [5.](#) Cité par Étienne THUAAU, *Raison d'État et pensée politique à l'époque de Richelieu*, Paris, Armand Colin, 1966, p. 323
- [6.](#) Gabriel NAUDÉ, *Considérations politiques sur les coups d'État*, *op. cit.*, p. 83.
- [7.](#) *Ibid.*, p. 104.
- [8.](#) *Ibid.*, p. 87.
- [9.](#) Cardinal MAZARIN, *Bréviaire des politiciens* (1684), Paris, Arléa, 1996, p. 123.
- [10.](#) Voir sur ce point Gabriel NAUDÉ, *Addition à l'histoire de Louis XI* (1630), Paris, Fayard, 1999, p. 24-29.
- [11.](#) *Ibid.*, avertissement.
- [12.](#) Gabriel NAUDÉ, *Considérations politiques sur les coups d'État*, *op. cit.*, p. 155. « Cette populace, poursuivait-il, est comparée à une mer sujette à toutes sortes de vents et de tempêtes ; au caméléon qui peut recevoir toutes sortes de couleurs excepté la blanche ; et à la sentine et cloaque dans laquelle coulent toutes les ordures de la maison. Ses plus belles parties sont d'être inconstante et variable, approuver et improuver quelque chose en même temps, courir toujours d'un contraire à l'autre, croire de léger, se mutiner promptement, toujours gronder et murmurer : bref tout ce qu'elle pense n'est que vanité, tout ce qu'elle dit est faux et absurde, ce qu'elle improuve est bon, ce qu'elle approuve mauvais, ce qu'elle loue infâme, et tout ce qu'elle fait et entreprend n'est que pure folie. »
- [13.](#) Voir le maître ouvrage de René PINTARD, *Le Libertinage érudit dans la première moitié du XVII^e siècle* (1943), Paris, Slatkine, 2000, qui fait sur ce point toujours référence.
- [14.](#) Cité dans l'anthologie d'Antoine ADAM, *Les Libertins au XVII^e siècle*, Paris, Buchet-Chastel, 1964, p. 124.
- [15.](#) Paris, Arléa, 1992. Ces conseils furent utiles puisque Cicéron fut élu consul en – 63.
- [16.](#) *Ibid.*, p. 41 (et p. 48-50 pour les citations suivantes).

[17.](#) Paris, Calmann-Lévy, 1968. Le livre, publié en 1864, est aussi fameux pour avoir été plagié et détourné par les auteurs du pamphlet antisémite *Les Protocoles des sages de Sion* (les accusations de machiavélisme chez Napoléon III étant retournées en dénonciation d'un complot juif).

[18.](#) *Ibid.*, p. 112.

[19.](#) *Ibid.*, p. 114-116.

[20.](#) *Ibid.*, p. 120. Et de poursuivre encore : « Pour comprendre l'étendue de mon système, il faut voir comment le langage de ma presse est appelé à concourir avec les actes officiels de ma politique : je veux, je suppose, faire sortir une solution de telle complication extérieure ou intérieure ; cette solution, indiquée par mes journaux, qui, depuis plusieurs mois, pratiquent chacun dans leur sens l'esprit public, se produit un beau matin, comme un événement officiel. Vous savez avec quelle discrétion et quels ménagements ingénieux doivent être rédigés les documents de l'autorité, dans les conjonctures importantes : le problème à résoudre en pareil cas est de donner une sorte de satisfaction à tous les partis. Eh bien, chacun de mes journaux, suivant sa nuance, s'efforcera de persuader à chaque parti que la résolution que l'on a prise est celle qui le favorise le plus. Ce qui ne sera pas écrit dans un document officiel, on l'en fera sortir par voie d'interprétation ; ce qui ne sera qu'indiqué, les journaux officiels le traduiront plus ouvertement, les journaux démocratiques et révolutionnaires le crieront par-dessus les toits ; et tandis qu'on se disputera, qu'on donnera les interprétations les plus diverses à mes actes, mon gouvernement pourra toujours répondre à tous et à chacun : Vous vous trompez sur mes intentions, vous avez mal lu mes déclarations ; je n'ai jamais voulu dire que ceci ou que cela. L'essentiel est de ne jamais se mettre en contradiction avec soi-même. »

[21.](#) Hannah ARENDT, *Du mensonge à la violence. Réflexions sur les documents du Pentagone* (1969), Paris, Calmann-Lévy, 1972, p. 14. Arendt fait ici référence au fait que les agences de publicité et de communication se concentraient à cette époque sur cette avenue de New York.

[22.](#) « Il n'est pas bon, écrivait-il, que celui qui fait les lois les exécute, *ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour la donner aux objets particuliers* » (*Du contrat social*, *op. cit.*, p. 404 ; c'est moi qui souligne).

[23.](#) Nous discuterons plus loin les problèmes posés par les formes collégiales de pouvoir exécutif, en termes de responsabilité notamment.

[24.](#) Voir Pierre ROSANVALLON, *L'Âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, 1976.

[25.](#) J'emprunte cette notion à Cornelius Castoriadis. Voir, à son propos, Bruno BERNARDI, « En marge de Castoriadis, sur le concept d'auto-institution de la société », in Nicolas POIRIER (dir.), *Cornelius Castoriadis et Claude Lefort : l'expérience démocratique*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2015.

[26.](#) Voir la somme de Melvin EDELSTEIN, *La Révolution française et la naissance de la démocratie électorale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013. On notera que les Constitutions des « républiques sœurs » formées par Bonaparte en Italie, en 1797-1798, furent aussi adoptées avec l'organisation de « plébiscites » auprès des populations

concernées. La Constitution américaine de 1787 avait été de son côté ratifiée par des conventions spécialement élues dans les treize États de l'Union.

[27.](#) La question du rattachement, en 1791, d'Avignon et du Comtat Venaissin à la France nourrira le premier débat juridique et politique moderne sur les droits des peuples à s'affirmer de façon autonome. Voir Jean-Jacques CLÈRE, « Le rattachement d'Avignon et du Comtat à la France : approche juridique (1789-1791) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 290, 1992. Dans la France des années 1860, le rattachement de Nice et de la Savoie fut décidé par un référendum organisé auprès des populations concernées. Cette procédure fut aussi utilisée à la même époque dans l'Italie du *Risorgimento* pour décider, dans les différentes entités politiques alors existantes, de l'unification du pays.

[28.](#) *Le Peuple*, n° 4, 8-15 novembre 1848, repris in Pierre-Joseph PROUDHON, *Mélanges*, Paris, Librairie internationale, 1868, t. 1, p. 190.

[29.](#) *Ibid.* « Entre maître et serviteur, point de société », ajoutait-il.

[30.](#) « Qu'est-ce que le gouvernement ? Qu'est-ce que Dieu ? », *La Voix du peuple*, 5 novembre 1849, repris *ibid.*, t. 2, p. 261.

[31.](#) *La Voix du peuple*, 26 décembre 1849, repris *ibid.*, p. 53. On soulignera qu'il analysait la religion dans les mêmes termes.

[32.](#) *Carnets de P.-J. Proudhon*, t. 3, Paris, Haubtmann, 1968, p. 216.

[33.](#) *Idée générale de la Révolution au XIX^e siècle* (1851), Paris, Rivière, 1923, p. 199 (voir toute la quatrième étude, « Du principe d'autorité »).

[34.](#) On notera d'ailleurs qu'il était, comme eux, très critique vis-à-vis de Rousseau. « La vogue de Rousseau, n'hésitera-t-il pas à écrire, a coûté à la France plus d'or, plus de sang, plus de honte que le règne détesté des trois fameuses courtisanes (la Châteauroux, la Pompadour, la Dubarry) » (*ibid.*, p. 195).

[35.](#) *Ibid.*, p. 187.

[36.](#) Paris, Minuit, 1974 ; Paris, Seuil, 1980.

[37.](#) « Détenir le pouvoir, c'est l'exercer ; l'exercer, c'est dominer ceux sur qui il s'exerce : voilà très précisément ce dont ne veulent pas (ne voulurent pas) les sociétés primitives, voilà pourquoi les chefs y sont sans pouvoir, pourquoi le pouvoir ne se détache pas du corps un de la société » (*Recherches d'anthropologie politique, op. cit.*, p. 108).

[38.](#) Voir par exemple Jean-William LAPIERRE, « Sociétés sauvages, sociétés contre l'État », *Esprit*, mai 1976.

[39.](#) Pierre Clastres, *Recherches d'anthropologie politique, op. cit.*, p. 106-107.

[40.](#) *Ibid.*, p. 192. « Le chef, commente Jean-William Lapierre, n'a pas le monopole de la violence légitime parce qu'il a le monopole de l'usage de la parole légitime et que nul ne peut prendre la parole pour s'opposer à celle du chef sans commettre un sacrilège condamné par l'opinion publique, unanime » (« Sociétés sauvages, sociétés contre l'État », art. cité, p. 996-

997).

[41.](#) *La Société contre l'État*, op. cit., p. 159. « La loi inscrite sur le corps, poursuivait-il, dit le refus de la société primitive de courir le risque de la division, le risque d'un pouvoir séparé d'elle-même, d'un pouvoir qui lui échapperait » (ibid., p. 160 ; c'est lui qui souligne).

[42.](#) Voir la présentation résumée de Raymond Aron : « Je me référerai à une théorie que l'on appelle aujourd'hui la théorie machiavélienne, et que l'on trouve exprimée dans de nombreux livres, le *Traité de sociologie générale* de Pareto, le livre de Mosca sur *La Classe dirigeante*, ou encore le livre de J. Burnham, intitulé *Les Machiavéliens*. L'idée centrale de ces ouvrages, dans mon langage – mais c'est un langage qu'ils admettraient –, est que *tout régime politique est oligarchique*. Toutes les sociétés, diraient-ils, au moins toutes les sociétés complexes, sont gouvernées par un petit nombre d'hommes ; les régimes varient selon le caractère de la minorité qui exerce l'autorité » (Raymond ARON, *Démocratie et totalitarisme* (1965), Paris, Gallimard, 2005, p. 1303).

[43.](#) Robert MICHELS, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties* (1911), Paris, Flammarion, 1971, p. 33 ; Vilfredo PARETO, *Traité de sociologie générale* (1916), Genève, Droz, 1968, § 2053.

[44.](#) Rappelons qu'il distingue cette forme de domination « en vertu d'une autorité » de celle « en vertu d'une configuration d'intérêts » (le monopole économique, par exemple).

[45.](#) C'est une domination par incorporation mentale d'une certaine vision du monde social et de dispositions auxquelles il donne le nom d'*habitus*.

[46.](#) Voir notamment les importants travaux de Tom Tyler, dont une synthèse est présentée in Tom TYLER, *Why People Obey the Law*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2006.

[47.](#) Voir Susan J. PHARR, « Official's Misconduct and Public Distrust », in Susan J. PHARR et Robert D. PUTNAM (dir.), *Disaffected Democracies*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2000.

[48.](#) Voir John R. HIBBING et Elizabeth THEISS-MORSE, *Stealth Democracy : Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 2002.

2.

Lisibilité

L'avènement de la modernité a été indissociable de la mise en place de méthodes rendant lisibles et mesurables les activités humaines. Cela a été particulièrement notable dans l'ordre économique. C'est ainsi dès le XIV^e siècle qu'a été inventée la comptabilité en partie double, permettant d'établir la correspondance entre les débits et les crédits ; sa diffusion suivra les progrès de l'économie marchande et du capitalisme. Outre l'outil de gestion qu'elle constituait, cette comptabilité permettait en effet de rendre lisible l'activité d'un marchand ou d'un fabricant et d'objectiver les rapports avec d'éventuels prêteurs ou apporteurs de capitaux, ainsi capables de suivre et d'évaluer la solidité de leurs créances¹. Le terme de comptabilité a en outre très tôt revêtu une double signification, l'idée purement passive de « tenue de comptes » étant indissociable de la vision plus active, relationnelle, de « reddition de comptes ». La notion d'*accountability* a eu étymologiquement cette double signification en son origine, dérivant d'une expression anglo-normande mâtinée de français qui avait été utilisée au XI^e siècle par les agents de Guillaume le Conquérant soucieux d'asseoir le nouveau pouvoir royal, et donc aussi le prélèvement de l'impôt, sur la déclaration d'un décompte de leurs biens par les propriétaires du royaume². Au-delà de l'exemple historique d'où est sorti un terme clef du vocabulaire politique moderne, c'est la question du rapport entre pouvoir et vérification de comptes qui a ainsi été dessinée. Si le pouvoir est action, celui qui contrôle cette dernière en exerce également un. Et c'est d'ailleurs sur ce mode que l'aspiration démocratique a commencé à prendre forme. C'était déjà vrai dans la Grèce ancienne où toute une série de fonctionnaires élus à côté des magistrats, les « redresseurs », les « auditeurs de comptes », les « contrôleurs » et les « avocats publics »,

jouaient un rôle essentiel³. Plus tard, dans l'Europe médiévale des paroisses et des communautés urbaines, le contrôle des comptes constituera aussi souvent un important enjeu de pouvoir. Pratiques qui seront ensuite au cœur du développement des institutions parlementaires modernes.

L'œil du Parlement sur le gouvernement

L'Angleterre a été le laboratoire majeur de cette histoire. Avant même le cycle des révolutions, la publication en 1610, par le Premier ministre du roi, d'un compte des recettes et des dépenses marquera une date décisive. La nécessité d'accroître les recettes de l'État dans des périodes de conflit, comme dans le cas de la guerre anglo-hollandaise de 1665-1667, se doublera ensuite presque mécaniquement de l'acceptation par la Couronne d'un contrôle plus organisé de l'usage des fonds publics par le Parlement. Cette guerre entraînera ainsi la mise en place d'une Accounts Commission, la première du genre⁴. Il faut certes se garder d'une vision simpliste et enchantée de cette page d'histoire du parlementarisme. Indépendamment des réticences des ministres du roi, les parlementaires se montrèrent en effet eux-mêmes parfois hésitants à s'engager dans cette voie du développement de l'*accountability*. Pour les conservateurs, le projet avait une résonance politique révolutionnaire, en étant associé au mouvement de modernisation forcée de l'État lié à la période de la Guerre civile⁵. C'est en effet en 1644 qu'une ébauche de Commission des comptes, dotée de pouvoirs fortement augmentés par rapport aux esquisses précédentes, avait vu le jour, ses attributions étant ensuite élargies par étapes successives durant tout le XVII^e siècle. D'autres parlementaires craignaient plus généralement qu'un contrôle des comptes du gouvernement resserre ses liens avec les Chambres, risquant de conduire par contrecoup à des demandes financières plus fortes. La mise en place d'un gouvernement devant rendre davantage de comptes se trouvait associée de cette façon à l'idée de *big government* dans les esprits. Corrélation qui s'est d'ailleurs révélée matériellement établie, le prélèvement fiscal ayant été dans l'Angleterre du XVIII^e siècle deux fois plus élevé qu'en France. L'établissement d'un régime parlementaire avait en effet permis d'y lier visiblement la perception de l'impôt à des dépenses budgétaires appréciables par les élus et connues dans le pays⁶. Alors que le secret de l'absolutisme français entraînait de son côté d'incessantes rébellions fiscales.

Si l'Angleterre a été le laboratoire de l'*accountability*, c'est de France qu'est venu le premier manifeste théorisant les vertus de la transparence

financière. Il est dû à la plume de Necker, qui avait fait sensation en publiant en janvier 1781 un *Compte rendu au Roi* dans lequel étaient clairement rassemblées, pour la première fois, toutes les données permettant d'évaluer le budget de l'État et la situation de la dette publique⁷. L'ouvrage, pourtant farci de tableaux rébarbatifs, suscita une immense curiosité dans le pays et fut le grand best-seller de la période avec plus de quatre-vingt mille exemplaires diffusés aux quatre coins du royaume. Dans la « Lettre au Roi » qui servait d'introduction, Necker avait fait l'apologie des bienfaits que le pays pourrait retirer d'une telle publication. « Une semblable institution, devenue permanente, serait la source des plus gros avantages, avait-il souligné. L'obligation de mettre au grand jour toute son administration influerait sur les premiers pas que fait un ministre des Finances dans la carrière qu'il doit parcourir. » La diffusion des comptes publics était ainsi appelée à constituer à ses yeux une sorte de contrainte positive pour l'administration. Elle devait aussi permettre de la protéger. « L'espoir de cette publicité, notait en effet Necker, rendrait plus indifférent encore à ces écrits obscurs, avec lesquels on essaie de troubler le repos d'un administrateur, et dont les auteurs, sûrs qu'un homme d'une âme élevée ne descendra point dans l'arène pour leur répondre, profitent de son silence pour ébranler quelques opinions par des mensonges. »

Positive pour l'administration elle-même, donc, une telle transparence aurait plus encore un effet politique et social bénéfique, estimait-il. « Une pareille institution, insistait Necker, pourrait avoir la plus grande influence sur la confiance publique. » La défiance, disait-il autrement, se nourrit en effet du « mystère de l'état des finances ». Cette production de la confiance par la transparence sera un thème qui reviendra souvent sous la plume du Genevois. Dans son ouvrage majeur, *De l'administration des finances de la France*, il développera longuement cette analyse en soulignant, en pionnier, la dimension cognitive et intertemporelle de la confiance, « ce sentiment précieux qui unit l'avenir au présent, qui donne l'idée de la durée des biens et du terme des peines⁸ ». « Les nations, expliquera-t-il en ce sens, ressemblent aux vieillards qu'une longue expérience des erreurs et des injustices des hommes a rendus soupçonneux et défiants. » Mais si la transparence règne, « les difficultés disparaissent et on croit alors aux intentions des administrateurs ». Necker était un anglophile. Il admirait les institutions d'outre-Manche, ce que lui reprocheront d'ailleurs vivement ses opposants.

Mais, d'un seul coup, il était en même temps allé plus loin que les réformateurs britanniques de l'époque, comme en témoignaient les attermolements de l'Accounts Commission des années 1780. Le texte aura pour cela un énorme impact en Europe – il préfigurait ce que devait être un budget moderne. Necker avait aussi souligné l'importance d'imprimer le document pour qu'il puisse être mis sous les yeux de l'opinion. En se faisant le théoricien des bénéfices qui pourraient être retirés d'une telle entreprise de « notoriété publique⁹ », il ouvrait la voie aux premières formulations d'une *démocratie du public* dans laquelle la notion de publicité élargissait celle de représentation.

L'œuvre de la Révolution française posera un peu plus tard les principes décisifs, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 soulignant que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article 15) et que tous les citoyens ont le droit de « suivre l'emploi » de la contribution publique (article 14). Formulations que reprendront les Constitutions de 1791 et 1793. La Commission de la comptabilité qui sera mise sur pied en 1792 pour mettre en œuvre ces principes sera certes loin d'en réaliser matériellement toutes les ambitions, mais un élan avait été donné et une direction indiquée¹⁰.

Le XIX^e siècle sera ensuite celui de l'ouverture en grand de l'œil parlementaire sur le gouvernement. Le développement de la transparence financière de l'État ira alors partout de pair avec les progrès du gouvernement représentatif et de la démocratie, les libéraux identifiant leur combat en faveur d'un régime parlementaire avancé à l'amélioration des procédures de la discussion budgétaire. La question du vote par chapitres spécialisés du budget servira d'ailleurs significativement de catalyseur aux débats sur le sens du gouvernement représentatif dans la France de la Restauration. Le principe de l'établissement du budget par sections spécialisées, acquis en 1827, fera pour cela date, le vote du budget par chapitres étant systématisé en 1831. Vote sur 7 ministères en 1814, sur 52 sections en 1827, sur 116 chapitres en 1831, puis sur 400 en 1877 et sur 933 en 1911 : ces chiffres témoignent en eux-mêmes des progrès du régime parlementaire dans le pays. Sous la poussée de cette procédure, un système moderne de finances publiques se mettra en place et le budget, voté sous la forme d'une loi de

finances, deviendra le miroir chiffré des activités de l'État. Contraignant, il symbolisera l'avènement d'un État fiscal régulier. Instauration d'une régularité « technique » qui se doublera d'une régularité « politique » par la publicité des chiffres qui feront de l'établissement du budget un élément central du débat public. En dehors même du cercle étroit des parlementaires, la discussion de la loi de finances à la Chambre suscitera en effet commentaires et interrogations dans le pays, le budget étant analysé dans les journaux et donnant lieu à la circulation d'une foule de brochures et de libelles traduisant une forme de réappropriation de l'État par la société.

L'œil du peuple sur ses représentants

L'exigence d'un contrôle parlementaire sur le gouvernement s'est doublée dès les premières heures de la Révolution française d'une revendication de publicité de l'activité des représentants du peuple. Avant même que les États généraux cèdent la place à l'Assemblée nationale, un Brissot avait ainsi appelé de ses vœux un mode de délibérer « tel que le public puisse toujours surveiller ses représentants¹¹ », la publicité équivalant à ses yeux à une forme de participation. Alors qu'un membre du côté droit avait suggéré qu'on « fasse retirer les étrangers¹² », afin que les députés puissent délibérer entre eux dans le calme, on lui avait vertement répliqué : « Des étrangers ! En est-il parmi nous ? L'honneur que vous avez reçu d'eux lorsqu'ils vous ont nommés députés vous fait-il oublier qu'ils sont vos frères et vos concitoyens ? Oubliez-vous que vous n'êtes que leurs représentants, leurs fondés de pouvoir ? Et prétendez-vous vous soustraire à leurs regards, lorsque vous leur devez un compte de toutes vos démarches, de toutes vos pensées ? Que nos concitoyens nous environnent de toutes parts, qu'ils nous pressent, que leur présence nous inspire et nous anime¹³. » Cette réponse indignée témoignait d'abord d'un point significatif de vocabulaire : c'est bien en effet le terme d'*étrangers* qui restera longtemps utilisé dans les règlements des Assemblées, tant en France qu'en Grande-Bretagne, pour désigner le public admis à assister aux débats depuis les tribunes. Dénomination suggérant qu'un certain esprit de corps avait dès les origines marqué le monde parlementaire.

La justification d'une présence du public dans l'enceinte parlementaire s'inscrivait alors dans une conception élargie de la représentation, dans laquelle le mandat était appelé à rester immergé dans un processus d'échange permanent avec la société. Soulignant que, dès cette période, l'idée d'une *démocratie représentative*, intermédiaire entre le strict gouvernement représentatif et la démocratie directe, était déjà élaborée. Fait significatif, les femmes, qui ne votaient pas, seront nombreuses à prendre place dans les galeries pendant la Révolution, témoignant de l'extension des procédures représentatives auxquelles ces dernières contribuaient. D'où l'importance symbolique et politique accordée à cette question des tribunes. Elle a été au

cœur des débats sur l'architecture de la salle d'Assemblée pendant la période révolutionnaire. Dans son fameux discours sur le gouvernement représentatif du 10 mai 1793, Robespierre avait estimé insuffisante « l'admission de quelques centaines de spectateurs encaissés dans un local étroit et incommode¹⁴ ». Jugeant que « la nation entière a le droit de connaître la conduite de ses mandataires », il avait été jusqu'à dire : « Il faudrait, s'il était possible, que l'assemblée des délégués du peuple délibérât en présence du peuple entier. Un édifice vaste et majestueux, ouvert à douze mille spectateurs, devrait être le lieu des séances du corps législatif. Sous les yeux d'un si grand nombre de témoins, ni la corruption, ni l'intrigue, ni la perfidie n'oseraient se montrer ; la volonté générale serait seule consultée, la voix de la raison et de l'intérêt public serait seule entendue¹⁵. » Robespierre parlait d'ailleurs de façon imagée de *responsabilité physique* pour donner tout son effet au principe de publicité. Dans les faits, c'est à quelques centaines de spectateurs que se limitera pour des raisons pratiques la capacité d'accueil des tribunes pendant cette période.

Alors que la rupture révolutionnaire avait radicalisé sur bien des points l'impératif de publicité en France, les choses ne bougeront que plus lentement en Grande-Bretagne. La stricte prohibition d'entrée faite aux étrangers, explicitement formulée en 1650, en pleine période de guerre civile, fut ensuite renouvelée à sept reprises pendant les deux siècles qui suivirent¹⁶. Le public ne sera ainsi admis à assister aux débats de la Chambre des communes qu'à partir de 1845, un quota de places limité à la moitié du nombre des parlementaires étant fixé. L'architecture des lieux à Westminster faisait, il est vrai, obstacle à une présence plus importante. Les femmes furent en revanche exclues, jusqu'aux quelques années précédant leur admission aux urnes¹⁷, étant maintenues dans des galeries spécifiques à la visibilité plus réduite.

Dans tous les pays, les questions de l'emplacement et de la dimension des tribunes furent également longuement discutées au XIX^e siècle. En même temps, de façon plus générale, qu'il fut admis que l'architecture des bâtiments devait symboliquement refléter le fait de la souveraineté première du public. À la fin du XX^e siècle, la reconstruction de la Chambre des députés en Australie et en Allemagne a témoigné de la permanence de cette préoccupation, alors même que la diffusion télévisée des débats avait

pratiquement partout changé les conditions d'organisation de la présence du public. À Canberra, il avait été demandé au début des années 1980 aux architectes de réfléchir dans deux directions¹⁸. D'un point de vue strictement fonctionnel, il avait d'abord été décidé que l'exécutif et le législatif devaient résider sous le même toit, ce regroupement traduisant la superposition croissante des deux pouvoirs. La prééminence en termes d'espace alloué ayant été reconnue au premier pour souligner que le Parlement ne devait pas tant être conçu comme un organe destiné à contrôler un exécutif responsable devant lui que comme un corps destiné à le maintenir au pouvoir¹⁹. Et il avait aussi été souligné, pour ce qui nous intéresse ici, que le Parlement devait sensiblement faire apparaître son caractère de « maison du peuple » (*a people place*). L'architecte qui remporta le concours décida dans cet esprit de couronner l'édifice de vastes terrasses d'observation accessibles au public, celui-ci pouvant librement y circuler tandis que les représentants siégeaient sous ses pieds. Plus important encore, de larges surfaces intérieures du bâtiment furent dessinées de telle sorte que le public puisse pénétrer jusqu'au cœur physique du bâtiment pour exprimer l'ouverture de celui-ci aux regards.

Quelques années plus tard, le retour à Berlin de la capitale du pays après la réunification allemande conduisit à reconstruire l'ancien Reichstag. La structure colossale du bâtiment wilhelmien fut conservée, mais là aussi en étant surmontée d'une terrasse accessible au public par ascenseur. L'originalité étant que la salle des débats se trouve surmontée d'une grande coupole de verre sise sur cette terrasse, de telle sorte que les visiteurs aient directement l'œil sur leurs représentants. Transparence renforcée par la présence au centre de la coupole d'un cylindre de miroirs convexes descendant vers le centre de l'hémicycle, offrant ainsi à tout spectateur une vision panoptique de celui-ci. Ces deux modèles allemand et australien ont depuis été plusieurs fois répliqués, comme cela a été le cas pour le Parlement de la Flandre en Belgique et celui du pays de Galles au Royaume-Uni. Dans les deux cas, les commanditaires des bâtiments avaient explicitement demandé aux architectes de rendre physiquement sensible l'idée d'*open government*.

Au-delà de cette accessibilité physique des assemblées représentatives, c'est la publication des débats parlementaires qui fut aussi considérée comme essentielle. En France, le principe de cette publicité avait été admis dès les

premiers jours de la Révolution. *Le Moniteur universel* se présenta ainsi, dès sa première parution le 24 novembre 1789, comme un « historien des opérations de l'Assemblée²⁰ ». Mais on était pourtant alors encore loin de la publication d'un compte rendu intégral des séances. Celui-ci ne prendra qu'en 1835 les proportions de l'*in extenso* (avec beaucoup d'approximations). Et c'est seulement en 1848 que l'Assemblée se dotera elle-même d'un service sténographique adapté à la publication d'un compte rendu fidèle des débats. À partir des débuts de la III^e République, tous les documents circulant au sein des assemblées (propositions de loi, rapports sur ces projets, enquêtes) furent simultanément publiés dans des séries d'*Annales parlementaires*.

Outre-Manche, il a fallu attendre la fin du XVIII^e siècle pour que les débats parlementaires fassent l'objet d'un compte rendu public circonstancié. Quelques documents sur l'activité parlementaire circulaient certes auparavant, mais ils étaient à la fois très succincts, ne concernant par exemple que le relevé des votes et l'ordre du jour, et ne circulaient guère qu'entre les membres des Chambres. Au XVII^e siècle, il était même encore interdit aux employés des Chambres de prendre la moindre note. Des éléments de comptes rendus, fondés sur les indiscretions de certains membres, commencèrent cependant à transpirer dans la presse au début du XVIII^e siècle, mais sans que les propos rapportés soient jamais précisément attribués à un orateur. La Chambre des communes réagit vivement à ces premières formes de publicité en prévoyant en 1738 les sanctions les plus sévères contre ceux qui rendraient compte des débats. Avec un certain succès, semble-t-il, puisqu'on a alors été jusqu'à qualifier un Parlement des années 1760 d'*unreported Parliament*²¹. Les raisons de cette hostilité à la publicité ? Elle n'était pas liée à des arguments rétrogrades, comme l'était dans la France de la même époque l'éloge du secret fait par les théoriciens de la raison d'État. Elle était d'abord considérée par les parlementaires, qu'il s'agisse des Lords ou des membres des Communes, comme une expression de leur indépendance²². Les Chambres constituaient des *corps privilégiés*, c'est-à-dire dotés de prérogatives spécifiques qu'elles n'avaient pas à partager²³. Leur autonomie était considérée comme sacrée, conquise de très haute lutte pendant la période révolutionnaire, vis-à-vis du pouvoir royal au premier chef certes, mais plus largement vis-à-vis de tout ce qui aurait pu être assimilé à

une force de pression. Ce n'était donc pas le principe de la publicité en tant que tel qui était critiqué, mais plutôt la façon dont il était mis en œuvre par la presse. Les « représentants » se considéraient en outre comme essentiellement chargés de remplir une *fonction constitutionnelle*²⁴, et non pas comme ayant à entretenir un lien avec leurs mandants.

Il y avait cependant bien de fait conflit entre deux principes. Mais il ne s'agissait pas tant d'une opposition entre droit au secret et droit à la publicité que d'un conflit entre *privilège des Chambres* et *liberté d'imprimer* (à laquelle se référaient les journaux publiant les informations qu'ils avaient pu recueillir de divers côtés). Le grand débat sur la question eut lieu en 1771 à la Chambre des communes, John Wilkes, l'intrépide combattant de l'époque pour l'extension des libertés, se faisant le champion de la défense des imprimeurs. Mais celui-ci ne réussit pas à emporter l'assentiment de ses collègues. Une page se trouva cependant de fait tournée, les imprimeurs n'ayant dès lors plus été pratiquement poursuivis. Mais il faudra encore attendre de longues décennies pour que de véritables comptes rendus des séances puissent circuler librement. Ce n'est en effet qu'à partir du *Reform Act* de 1832 que la publicité de l'activité parlementaire fut positivement reconnue, en même temps que le principe représentatif était substantiellement reconsidéré. Les Chambres prirent alors les mesures matérielles nécessaires pour que la presse puisse faire son travail, un arrangement particulier étant passé avec le *Hansard* pour disposer d'un document fiable. Et ce n'est qu'en 1909 que les deux Chambres décidèrent de publier elles-mêmes leurs actes, le respect de leurs privilèges et le souci démocratique de la publicité coïncidant alors.

Bentham et les yeux de la démocratie

C'est Jeremy Bentham qui a publié le premier véritable traité de la publicité des opérations parlementaires, inséré dans sa *Tactique des assemblées politiques délibérantes*²⁵. Le fondateur de l'utilitarisme a souvent été associé au projet de panoptique depuis la publication de *Surveiller et punir* en 1975. Michel Foucault avait en effet vu dans cet « œil du pouvoir »²⁶ la matrice exemplaire de l'avènement d'un nouveau type de pouvoir disciplinaire. Mais Bentham s'était plus encore fait à son époque le champion de la nécessité de constituer l'*œil du peuple* en élément essentiel de la modernité démocratique. Il reconnaissait dans cette perspective quatre « raisons justificatives » au principe de publicité.

La publicité avait à ses yeux pour première fonction d'organiser une pression démocratique, invitant les représentants à « se contenir dans leur devoir ». « Plus l'exercice du pouvoir politique est exposé à un grand nombre de tentations, écrivait-il, plus il faut donner à ceux qui en sont chargés de puissants motifs pour y résister. Mais il n'en est point de plus constant et de plus universel que la surveillance du public. Le corps du public compose un tribunal, et un tribunal qui vaut mieux que tous les tribunaux ensemble. » Une institution ne saurait en effet se contrôler elle-même pour Bentham. Elle ne peut être juge d'elle-même, manquant d'autant plus de l'impartialité nécessaire pour cela qu'elle est structurée par une logique de division partisane. Cette fonctionnalité irremplaçable de la surveillance de l'opinion introduisait aussi une dimension de *continuité compensatrice* dans le système représentatif, en s'exerçant de façon permanente alors que l'élection a un caractère nécessairement intermittent.

La publicité avait en retour pour second effet d'« assurer la confiance du peuple et son assentiment aux mesures législatives ». Elle était en cela pour Bentham un moyen de renforcer la crédibilité du pouvoir et d'affermir sa marche. « Dans une politique ouverte et franche, quelle confiance et quelle sûreté pour les administrateurs eux-mêmes », insistait-il. La publicité participait pour lui d'une double façon à cette consolidation. En éliminant d'abord le poison dissolvant du soupçon. « Le soupçon, soulignait-il, est

toujours errant autour du mystère. Il croit voir un crime où il voit une affectation du secret, et il se trompe rarement ; car pourquoi se cacher, si l'on ne craint pas d'être vu ? Autant il importe à l'improbité de s'entourer de ténèbres, autant il importe à l'innocence de marcher au grand jour, de peur d'être prise pour son adversaire. » En conduisant ensuite à une appréciation mieux partagée des situations après que des débats contradictoires avaient pu librement se dérouler. « Les objections, estimait-il en ce sens, ont alors été réfutées, les fausses rumeurs confondues : la nécessité des sacrifices qu'on exige du peuple a été mise dans tout son jour. L'opposition avec tous ses efforts, loin de nuire à l'autorité, la sert essentiellement ; et c'est dans ce sens qu'on peut bien dire que ce qui résiste appuie : car l'administration est beaucoup plus assurée du succès général d'une mesure et de l'approbation publique, après que les deux partis se sont livrés un combat qui a eu pour témoin la nation entière. »

La publicité était en troisième lieu une condition essentielle d'un bon fonctionnement du système électoral pour l'auteur de la *Tactique des assemblées politiques délibérantes*. Elle permettait de « ménager aux électeurs la faculté d'agir en connaissance de cause ». Si élire consiste à choisir, il n'est de bon choix qu'informé. Faute de publicité, c'est le hasard, le caprice qui imposeraient leur loi. Le manque de publicité donnerait congé à l'idéal de lier raison et démocratie, et donc « ajouterait l'inconséquence aux risques de la prévarication ». La publicité permettait enfin aux représentants et aux gouvernants de « profiter des lumières du public ». « Un peuple trop nombreux pour agir par lui-même est sans doute forcé de remettre ses pouvoirs à des députés ; mais cette assemblée aura-t-elle en concentration toute l'intelligence nationale ? demandait-il. Est-il même possible que ces élus soient, à tous égards, les plus éclairés, les plus capables, les plus sages de la nation ; qu'ils possèdent à eux seuls toutes les connaissances générales et locales que requiert la fonction de faire des lois ? Ce prodige d'élection est une chimère », concluait-il. Ce jugement global avait aussi une dimension sociologique chez lui. Il estimait en effet que les personnes intellectuellement les plus distinguées avaient à l'époque rarement le souci ou les moyens d'entrer dans une carrière politique. Seule la publicité pouvait ainsi permettre de faire bénéficier la sphère politique de leurs réflexions et de leurs propositions ; elle était « un moyen sûr pour recueillir toutes les lumières

d'une nation et par conséquent pour faire éclore des pensées utiles ». Les ennemis de la publicité en politique ne pouvaient donc que se ranger pour lui dans trois catégories également peu recommandables : celle des *malfaiteurs*, qui cherchent à se dérober au regard d'un juge ; celle des *despotes*, désireux d'étouffer une opinion publique dont ils redoutent la force ; celle des *incapables*, enfin, qui ne cessent de justifier leur inaction par la prétendue irrésolution du public.

Empire de la visibilité et misère de la lisibilité

Où en sommes-nous aujourd'hui de ce point de vue ? Les principes posés par Bentham semblent universellement acceptés dans les démocraties, à cette différence de vocabulaire près (sur laquelle nous reviendrons²⁷) que c'est le mot de transparence qui traduit maintenant dans le langage commun l'attente de ce qui est qualifié de « gouvernement ouvert ». Le fait majeur est aussi que cette dernière notion s'est considérablement élargie. Si l'impératif de lisibilité a d'abord historiquement été massivement rapporté aux questions budgétaires et financières, c'est dorénavant dans toutes les sphères de l'action publique que l'accessibilité des informations est revendiquée. Y compris en matière de politique étrangère, de défense ou de renseignement, domaines longtemps considérés comme les sanctuaires de la raison d'État. C'est ce qu'on a appelé aux États-Unis l'« État secret » qui est du même coup aussi invité à s'ouvrir et à rendre des comptes, au Parlement comme à la société²⁸. Ce sont encore toutes les « boîtes noires » de la décision publique que les citoyens souhaitent pouvoir pénétrer, qu'il s'agisse du fonctionnement des ministères ou de l'action des institutions représentatives. L'idéal démocratique se décline dorénavant de façon de plus en plus pressante sur les multiples terrains de cet impératif pour faire reculer les formes d'opacité assimilées à sa négation.

Mais nous constatons en même temps que la question ne se pose pas seulement dans les termes d'une opposition binaire entre secret et transparence. Le problème est en effet aussi celui de la lisibilité des choses, qui implique un rapport actif d'interprétation. Et force est là de constater que le monde peut s'avérer illisible, alors même que nous croulons sous une masse toujours plus considérable d'informations disponibles ; et que l'écart est grand aussi avec la visibilité toujours plus manifeste des personnalités politiques. La « visibilité » des personnalités politiques n'a effectivement pas cessé de s'accroître. Qu'elle procède des effets de la « peopolisation » et de ses vecteurs, de l'envahissement des images par la multiplication de leurs canaux de production et de circulation, ou encore des désirs croisés de voir et d'être vu²⁹, elle a rapproché, sur des modes le plus souvent certes superficiels, les citoyens de ceux qui exercent le pouvoir. Mais,

parallèlement, les institutions sont devenues plus opaques aux yeux des citoyens, les systèmes de décision plus insaisissables, les politiques menées plus difficiles à évaluer. La lisibilité du monde politique a décliné, en un mot, alimentant un sentiment de désappropriation de la chose publique. Ce grand écart entre une visibilité qui étend son empire et une lisibilité qui régresse alimente une tension qui renforce toujours plus la défiance et le désenchantement. Cette situation présente une figure inversée du monde démocratique d'autrefois dans lequel les ressorts de l'action publique pouvaient sembler plus lisibles et plus compréhensibles tandis que les personnalités apparaissaient peu³⁰.

S'opère de la sorte une espèce de retour au temps de l'Ancien Régime dans lequel le pouvoir des rois était soigneusement mis en scène, alors même que les affaires de leur Cabinet étaient traitées dans le plus grand secret, à l'écart du public. Lisibilité et visibilité étaient déjà là dissociées, de façon délibérée. Un Louis XIV a incarné avec éclat cette distinction. Avec lui, jamais un personnage royal n'a été aussi public. De son lever à son coucher, aucun moment de sa journée n'était relégué dans une sphère privée ; ses maîtresses même étaient reconnues. « Nous ne sommes pas des particuliers », disait-il de lui-même, ajoutant : « nous nous devons tout entier au public »³¹. Cette visibilité était certes empreinte de distance, chargée d'en imposer, participant à cet usage des « cordes d'imagination » dont parlait Pascal³². Mais l'important est surtout de souligner que cette ostentation voisinait avec une totale discrétion sur l'élaboration de ses décisions. Louis XIV se montrait beaucoup mais parlait très peu. Ostentation et silence, lumière et mystère allaient de pair chez lui³³. La façon dont les journaux français les plus notables de la période, *Le Mercure de France* ou *La Gazette de France*, rendaient compte de l'activité du souverain répliquait ce dualisme. Ce qui était rendu public ne concernait que les éléments mondains de son emploi du temps, mentionnés en quelques phrases : « le Roi a entendu la messe ce matin », « la Cour s'est portée à Marly », « le Roi, la Reine et tel ou tel membre de la famille royale sont venus à Paris et ont fait ceci ou cela »... Alors qu'il n'était jamais question de sa politique étrangère ou de la gestion des finances du royaume, et moins encore des réunions de son Cabinet.

Mettre l'accent sur cette dissociation et son histoire, c'est souligner

l'importance d'une *politique de la lisibilité* dans la constitution de la vie démocratique. Les institutions et les politiques doivent en effet être lisibles pour être appropriables. La démocratie consiste dans cette possibilité, alors que l'illisibilité revient à une forme de confiscation. Comprendre le pouvoir, ses rouages et ses procédures est une des façons modernes de le « prendre », pour faire signe à une des expressions politiques les plus trompeuses (car le pouvoir n'est pas une chose mais une relation). Être dominé, c'est à l'inverse être mis à distance, soumis à des institutions dont l'opacité et la complication reviennent à vous dépouiller de votre citoyenneté. Après les deux premières étapes historiques de la publicité précédemment mentionnées, celle d'un regard des parlements sur les gouvernants prolongée par celle d'un regard des citoyens sur l'activité parlementaire, se dessine dans cette perspective une troisième façon, plus exigeante, de comprendre la publicité : celle de la possibilité pour les citoyens de prendre connaissance *eux-mêmes* du fonctionnement des institutions publiques. On peut aller jusqu'à dire qu'il s'agit dans ce cas d'une des expressions contemporaines de la démocratie directe. Exigence qui n'est pas seulement celle de l'information mais bien celle d'une *lisibilité*, redisons-le encore une fois, qui implique une capacité d'interprétation des faits, de compréhension de la marche des choses. Cette lisibilité s'est dorénavant imposée comme une des figures clefs de l'idéal républicain.

L'illisibilité crée en effet mécaniquement le désenchantement et le rejet. Rien n'en témoigne mieux que le cas des institutions européennes. La croissance de l'euroscepticisme, dont l'accroissement spectaculaire du taux d'abstention lors des scrutins pour l'élection du Parlement de Bruxelles et de Strasbourg n'est qu'une des manifestations les plus sensibles, apparaît en effet directement indexée sur le sentiment de dépossession résultant d'une telle illisibilité. Elle a été entretenue par le fait que les discours politiques sur l'Europe ont le plus souvent fait référence à une Europe qui n'existait pas, mais sur laquelle ceux-ci projetaient la somme des attentes qui ne semblaient plus pouvoir être satisfaites au niveau national. Attente d'une Europe sociale protectrice dans la mondialisation ; attente d'une Europe puissante au moment où les nations moyennes qui la composent peinent à peser en politique étrangère ; attente d'une Europe régulatrice pour encadrer des marchés. Aux yeux des citoyens du continent, l'Europe apparaît du coup très

peu pour ce qu'elle est réellement. Elle est le nom associé à une désillusion, celle de voir ces attentes non réalisées, et à la vision confuse d'une vaste bureaucratie dont on ne perçoit qu'une production toujours croissante d'impositions normatives entrecoupées de laborieuses rencontres au sommet. Or l'Europe n'est pas essentiellement cela, pas plus qu'elle n'est une sorte de démocratie parlementaire inaccomplie. Le développement de la construction européenne s'est *dans les faits* structuré autour de trois grandes institutions : la Commission, la Cour de justice et la Banque centrale. Mais ces instances ne sont immédiatement pour les citoyens que des « boîtes noires ». Elles apparaissent repliées sur elles-mêmes et leur fonctionnement reste opaque.

Ce sont les experts, les juges et les technocrates à la tête de ces « institutions indépendantes » qui ont exercé l'essentiel du pouvoir, prenant les décisions et définissant les normes dans un nombre de domaines en extension permanente. Mais ce qu'on peut qualifier de « modèle européen implicite » s'est constitué dans l'ombre, à petits pas, sans qu'il ait été véritablement réfléchi. On a justement pu parler à ce propos de « stratégie furtive » et de « cape d'invisibilité »³⁴. Les institutions européennes constituent en effet le modèle presque pur d'une expression négative de l'impersonnalité, qui semble échapper à tout contrôle. D'où la croissance d'un sentiment diffus de « déficit démocratique ». Mais sentiment qui, faute de lisibilité des formes et de compréhension des modalités d'exercice des pouvoirs de Bruxelles, n'a su se manifester que sous les espèces d'une demande d'application à son niveau des structures de la démocratie parlementaire classique. Des réformes ont certes été effectuées dans cette direction, le Parlement européen ayant notamment été doté en 2009 de prérogatives élargies par le Traité de Lisbonne. Réformes venant cependant buter sur le fait que le pouvoir d'arbitrage restait entre les mains du Conseil formé par les chefs d'État et que le suffrage des citoyens européens ne pouvait donc être appelé à nommer la tête d'un exécutif. D'où la formation d'un dualisme entre des attentes démocratiques formulées dans des termes électoraux-représentatifs traditionnels³⁵ qui ne pouvaient que très partiellement être employés, l'Europe ne progressant pas vers la formation d'un État fédéral³⁶, et le développement « autonome » des trois grandes institutions opaques exerçant réellement « le pouvoir ».

Démocratiser l'Europe impliquerait de prendre la mesure de cet écart, de décrire le fonctionnement effectif de ces institutions, de les rendre lisibles par les citoyens européens. Et par là même d'ouvrir la voie à leur démocratisation sous les espèces de l'ouverture de débats sur leurs missions et leurs mandats, d'une obligation de reddition de comptes, du démontage des « boîtes noires » de leurs décisions et de leurs modalités de gouvernance, en les contraignant à justifier leurs choix et à accepter l'expression publique des opinions dissidentes en leur sein³⁷. Dans leur cas, il est clair que l'enjeu d'une démocratisation n'est pas celui de l'élection au suffrage universel des titulaires de ces charges, mais celui de la possibilité pour les citoyens européens de contrôler, par l'information et le débat public, le fonctionnement et les décisions de ces institutions et de peser sur elles. C'est seulement à travers une compréhension critique du pouvoir réel qu'elles exercent qu'il est possible d'en infléchir le cours en les intégrant parallèlement dans le champ des débats nationaux.

Au-delà de ce cas particulièrement exemplaire du coût politique de l'illisibilité et d'une impersonnalité problématique, bien d'autres exemples de structures présentant ces traits pourraient être pris, qu'il s'agisse d'institutions proprement dites ou de politiques publiques. Mais l'opacité a aussi des conséquences plus perverses encore, en favorisant l'éclosion de visions complotistes du monde, particulièrement menaçantes pour la démocratie.

Les démons de l'opacité

Jeremy Bentham et Benjamin Constant ont mis l'accent sur la fonction d'élimination du poison du soupçon par la publicité. Nous avons déjà cité le premier sur ce point. Le second a souligné de son côté qu'une action menée à l'abri des regards ne peut jamais être complètement justifiée et que des décisions prises dans le secret des allées du pouvoir risquent toujours d'avoir « l'apparence de la connivence et de la complicité³⁸ ». « On ne conjure point les dangers en les dérochant aux regards, avait-il poursuivi. Ils s'augmentent au contraire de la nuit dont on les entoure. Les objets se grossissent au sein des ténèbres. Tout paraît, dans l'ombre, hostile et gigantesque. » La considération de ce problème a notablement changé en deux siècles. Dans un monde où les informations, et les désinformations, les révélations et les scandales qui s'ensuivent surgissent en permanence de toutes parts, le soupçon à l'encontre des gouvernants trouve une alimentation nouvelle. Et ce d'autant plus que s'est effondré l'ancien *a priori* de respect vis-à-vis des institutions. Le précédent consentement à l'autorité s'est en conséquence mué en suspicion de principe avec le déclin des autres « institutions invisibles³⁹ ».

Les sentiments d'opacité et d'impuissance publique que ressentent de nombreux citoyens s'inscrivent du même coup souvent dans des tentatives compensatrices de rationalisation imaginaire. Les visions conspirationnistes du monde correspondent en effet d'abord à une tentative de restaurer une cohérence dans un monde ressenti comme indéchiffrable et menaçant⁴⁰. Ces théories du complot prétendent démontrer que derrière l'opacité et la complexité apparente du monde politique ou économique réel se cache un ordre du pouvoir en fait parfaitement simple et rationnel. Elles donnent un sens à des événements dont les individus ont le sentiment d'être les jouets, réduits à l'état de pions manipulés ou de spectateurs impuissants. Elles réordonnent le chaos du monde et proposent une forme de réappropriation de la marche des choses en dénonçant ses maîtres cachés. L'illisibilité est de la sorte rapportée à une entreprise organisée de dissimulation au service d'un projet de domination et/ou d'exploitation des gens ordinaires. Entreprise généralement comprise comme mondiale, pour en expliquer la capacité

d'influence, et érigée en véritable moteur explicatif de l'histoire⁴¹. Derrière le rideau de fumée des institutions légales se cacheraient donc un petit nombre de puissances (prenant le nom de Trilatérale, CIA, Illuminati, Sages de Sion, etc.) qui tireraient toutes les ficelles. Il suffit de la révélation de quelques cas de manipulations, hélas réelles, pour que toutes les situations soient ensuite interprétées dans cette perspective. Au regard de ces théories, les citoyens doivent donc prendre conscience de ces gigantesques manipulations ourdies par des élites masquées et cesser d'être dupes de la façade démocratique que présente la politique moderne⁴². On peut parler en ce sens d'une *fonction cognitive et politique* des théories du complot ; fonction de retournement d'un sentiment diffus de dépossession et d'imputation de l'origine des malheurs de l'humanité. Celle-ci se double en outre d'une *fonction psychologique* : elles permettent de trouver des réponses simples aux problèmes que chacun rencontre. Tocqueville notait déjà en ce sens qu'« une idée fausse, mais claire et précise, aura toujours plus de puissance dans le monde qu'une idée vraie et complexe⁴³ ».

Les périodes de changements et les moments de ruptures sont particulièrement propices à l'éclosion de ces théories du complot et à la multiplication des rumeurs, comme si les événements débordaient alors en permanence l'intelligibilité que l'on peut en avoir. Cela a très bien été étudié pour le XVIII^e siècle français. Arlette Farge a par exemple montré comment les rumeurs populaires de l'époque renvoyaient à un désir implicite des plus humbles de s'impliquer dans la chose publique, trouvant à travers elles un moyen de s'approcher des mystères du pouvoir et des secrets de la Cour⁴⁴. Les rumeurs ont ainsi souvent cristallisé et amplifié les peurs, les espérances et les haines collectives⁴⁵. Marc Bloch fera plus tard la même analyse à propos des fausses nouvelles pendant la guerre de 1914, constatant qu'elles avaient toujours pris naissance dans des représentations collectives préexistant à leur apparition, formant une sorte de miroir dans lequel la conscience collective pouvait contempler ses propres traits⁴⁶.

Les Révolutions française et américaine verront aussi significativement fleurir les théories du complot. Les francs-maçons, les aristocrates, les agioteurs, les girondins : ces figures furent tour à tour stigmatisées dans

l'Hexagone pour expliquer les inaccomplissements du projet révolutionnaire d'un côté ou ses dérives maléfiques de l'autre. Avec ces accusations, les difficultés du pays trouvaient une explication simple, les indéterminations de l'idéal démocratique pouvaient être mises sous le boisseau. De l'autre côté de l'Atlantique, on vit aussi se développer dans les années 1760 et 1770 l'idée que la tension croissante avec la Couronne britannique ne pouvait procéder que des desseins cachés de forces diaboliques complotant contre la liberté dans les deux pays⁴⁷. Même un Burke formulera l'hypothèse de l'existence d'un « double Cabinet » manœuvrant dans l'ombre contre le peuple pour expliquer l'espèce de mécontentement diffus qui taraudait les esprits dans les années 1770⁴⁸.

Ces théories du complot ont fait un retour en force au tournant du ^exxi siècle. Il n'est pas difficile de le comprendre après les quelques éléments d'analyse que nous venons brièvement d'évoquer. Les guerres, les crises financières, les menées terroristes ont dessiné un monde imprévisible et menaçant. L'histoire est devenue moins déchiffrable que lorsque l'opposition Est-Ouest ordonnait le monde et imposait sa loi. Le développement de la mondialisation a au surplus produit une forme d'unification sans visage avec le couronnement de la force anonyme des marchés et la montée en puissance d'autorités non élues de toutes natures. Tout cela a rendu les événements plus illisibles, les responsabilités moins clairement assignables, les véritables lieux de pouvoir plus difficiles à cerner. Les possibilités d'agir ont simultanément paru se réduire, accroissant un sentiment diffus de déprise. Tout cela a aussi contribué à faire resurgir avec force les vieilles visions magiques et conspirationnistes.

La disponibilité accrue d'une masse ininterrompue d'informations, par le biais d'Internet notamment, a de son côté renforcé la crédibilité de ces rationalisations complotistes en permettant à des chemins interprétatifs opposés d'émerger. Un certain chaos informationnel conduit en effet à ce que des données objectives et vérifiables coexistent avec de simples opinions et des rumeurs, et qu'elles soient traitées sur le même pied⁴⁹. Il n'y a donc rien de plus urgent que de contribuer à rendre les institutions et les mécanismes de décision plus lisibles pour conjurer ces démons destructeurs de la capacité des citoyens à devenir des acteurs lucides et critiques de leur histoire.

Le droit de savoir et les institutions de la lisibilité

Dans le rapport des individus aux institutions, la bataille pour l'obtention d'informations a toujours été décisive. Là encore, la question du pouvoir n'est pas seulement celle de sa « propriété » mais celle de la nature du rapport entre les dirigeants d'une instance et ceux qui sont dans un rapport pratique de dépendance vis-à-vis d'elle : rapport du salarié au patron, de l'administré au fonctionnaire, du gouverné au gouvernant. Dans l'ordre économique par exemple, le mouvement ouvrier, après s'être rassemblé sur le mot d'ordre de l'abolition du salariat (comme forme sociale de subordination), s'était attelé à la réorganisation de celui-ci, en matière de salaires, de protection sociale ou de conditions de travail, mais aussi de transmission de données sur la marche des entreprises. Le mouvement pour le « contrôle ouvrier » avait fait dès le début du ^exx siècle de ce dernier point un élément central de revendication. « *Open the books* » était alors le mot d'ordre en Grande-Bretagne. Mouvement parallèle à celui des actionnaires ou des investisseurs soucieux de pouvoir évaluer la situation réelle et les perspectives d'une entreprise (aux États-Unis, une loi de 1930 avait fait le premier grand pas en avant en cette matière). Suivi à partir des années 1960 par l'éclosion de tout un ensemble d'organisations de surveillance citoyenne dans les différentes sphères de la vie sociale. Les innovations dans ce domaine ont été particulièrement notables aux États-Unis, où l'on a alors commencé à parler de *good government organizations* ou de *cause lawyering* (défense juridique de l'intérêt public). C'est le moment où Ralph Nader a lancé son mouvement Public Citizen, particulièrement actif dans la défense des consommateurs. Se proposant d'œuvrer à la réforme de l'État, Common Cause, qui a rassemblé jusqu'à quatre cent mille adhérents, a de son côté formé ses membres à la veille citoyenne, au lobbying, à la compilation de données et à la rédaction d'argumentaires, obtenant quelques succès d'importance en matière de réforme du financement des campagnes électorales ou d'obligation de reddition de comptes. À une plus petite échelle, The People's Lobby a utilisé les moyens de démocratie directe disponibles en Californie pour y réformer l'organisation de certains éléments de la politique locale⁵⁰.

Il n'y a pas eu de mouvements de cette nature ayant eu une telle ampleur dans l'Europe de ces mêmes années. Des raisons objectives l'expliquent. Les partis politiques y étaient d'abord alors plus proches des citoyens, intervenant pour défendre leurs intérêts, plus représentatifs aussi qu'en Amérique où ils étaient réduits à l'état de machines électorales. L'idée qu'un changement radical de société était encore possible y a par ailleurs donné la priorité aux mobilisations politiques globales au détriment d'entreprises réformistes jugées secondaires parce que plus ponctuelles. C'est du même coup dans le domaine économique que l'impératif de transparence a d'abord mobilisé les énergies en Europe. Avec la pression des consommateurs pour obtenir des données sur la composition des produits, leur fiabilité ou leur sécurité. Avec la publication de comptes plus détaillés pour les entreprises, le développement des certificats d'audit, des systèmes de notation, la publicité de la rémunération des dirigeants, la confection de bilans sociaux, l'étiquetage des produits : les entreprises ont ainsi été soumises à des obligations contraignantes d'information qui n'ont cessé de croître. Obligations certes insuffisantes, comme le montre régulièrement l'éclosion de scandales ou de problèmes de toutes natures sur les conditions de production et la qualité des informations fournies. Mais le champ de bataille est là clairement circonscrit. Il en est allé différemment pour les institutions publiques et les structures politiques.

La transparence politique est du même coup actuellement clairement en retard sur le mouvement à l'œuvre dans l'ordre économique, retard maintenant d'autant plus sensible que les partis se sont repliés sur la seule sphère électorale et que plus personne n'attend un grand soir. Il y a plusieurs explications à cela. D'ordre sociologique d'abord, concernant les conditions d'établissement du rapport de force en la matière. Les progrès des contraintes d'information dans l'ordre économique ont été liés à la diversité et à la puissance des groupes de pression concernés. Les syndicats de salariés, les groupements de consommateurs, les associations d'actionnaires (et le rôle de leurs assemblées), la presse spécialisée, les services fiscaux, les professionnels de l'audit : tous ont convergé dans le même sens. Il en va différemment en politique. Étant alternativement au pouvoir et dans l'opposition, les partis ne font, eux, nullement front avec les citoyens. Ils sont au contraire, en tant que forces structurantes de la classe politique, les

principaux agents d'une préférence pour l'opacité. Il en va hélas parfois de même pour les syndicats de fonctionnaires : leurs membres ressentent trop souvent la transmission d'informations comme une fonction secondaire, voire portant atteinte à leur marge d'autonomie. Les véritables « entreprises de complication⁵¹ » mises en œuvre dans les administrations sont simultanément le support de l'affermissement d'un pouvoir corporatiste et d'une opacification des institutions. L'individu est donc beaucoup plus seul pour mener la bataille de l'information dans l'ordre administratif et politique. Ne commencent que timidement à émerger des associations *ad hoc* sur ce terrain en Europe.

Il est par ailleurs frappant de constater que l'accès aux documents administratifs a d'abord presque partout été pensé comme un droit individuel. Cela a été le cas de l'initiative pionnière en la matière, le *Freedom of Information Act* adopté dès 1966 aux États-Unis. Il a posé le principe que l'accès des citoyens à l'information était de droit, le refus constituant l'exception (et devant à ce titre être justifié). Loi qui a ensuite été renforcée à plusieurs reprises, notamment sous l'administration Obama. En Grande-Bretagne, un texte a garanti en 2005 une très large liberté d'information concernant le fonctionnement des institutions administratives et politiques. La situation française est restée beaucoup moins favorable. Si une loi du 17 juillet 1978 a installé en France une Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), sa portée est longtemps restée limitée et il a fallu un arrêt du Conseil d'État (arrêt Ullmann du 29 avril 2002) pour que ce droit d'accès soit considéré comme l'une des « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »⁵².

Mais l'enjeu contemporain est devenu plus large : c'est celui d'un *droit de savoir*⁵³, destiné à élargir le contenu de la notion même de citoyenneté. Droit qui a deux visages. Celui qui se lie à la notion de *gouvernement ouvert* et celui qui renvoie à l'idée de *société lisible*. Examinons d'abord la question du gouvernement ouvert, celle qui est aujourd'hui la plus débattue. On a forgé la notion d'*open data* pour marquer l'entrée dans ce nouvel âge du droit à l'information et de la démocratie simultanément. Si le principe est souvent célébré, l'accès aux données fait cependant encore partout l'objet de fortes résistances. Et la lutte citoyenne sur ce terrain représente dans l'ordre de la

démocratie d'appropriation l'équivalent de ce qu'avait été la conquête du suffrage universel dans l'ordre de la *démocratie d'expression*. Elle se joue bien sûr d'abord sur le terrain du droit. Mais également sur celui des mises en œuvre effectives qui donnent un sens pratique et immédiat à la notion d'accessibilité. Il y a aussi l'impératif de rendre plus familières les institutions publiques, dans leur fonctionnement comme dans leur cadre physique. Le citoyen ne connaît en fait que les courriers, les guichets et les centres d'appel. Quant aux institutions proprement politiques, leur travail reste encore trop souvent dans l'ombre. Prenons l'exemple de l'Assemblée nationale en France : les séances sont publiques, partiellement télévisées, les documents sont tous disponibles, mais en même temps le travail, central, des commissions reste largement ignoré.

La notion de société lisible renvoie de son côté à un projet de connaissance effective du monde social et des mécanismes qui le régissent. Elle doit permettre aux individus de se situer dans ce qu'on pourrait appeler la *citoyenneté réelle*, c'est-à-dire d'acquérir la compréhension des rapports sociaux effectifs, des mécanismes de redistribution et des problèmes que rencontre la réalisation d'une société des égaux. Le but est là d'interpréter le monde social, au-delà d'une simple disponibilité des informations.

Gouvernement ouvert et société lisible définissent deux modalités de réappropriation citoyenne. À côté des projets de démocratie participative qui visent à enrichir et diversifier les modalités d'expression et d'implication des individus afin de corriger les inaccomplissements des mécanismes électoraux-représentatifs, l'objet est dans ces deux perspectives de réduire par la connaissance la distance entre gouvernés et gouvernants et l'écart des gouvernés à eux-mêmes. Sous ces deux modalités, le droit de savoir a aussi pour caractéristique de dépasser la coupure traditionnelle entre droits de l'homme (protection de l'individualité) et droits civiques (organisant la participation au corps politique). C'est en effet un droit constructeur de la personnalité, rendant les individus davantage maîtres du monde dans lequel ils vivent, et en même temps opérateur de citoyenneté, faisant concrètement apparaître la vérité du lien social.

Une entreprise civique de cette nature requiert que se mettent en place de nouvelles organisations citoyennes dont ce soit l'objet. Organisations destinées à remplir des fonctions laissées en jachère par les partis. Ces partis

ont d'abord été les interfaces organisatrices du suffrage universel, puis ont également eu une fonction d'animation du débat public, d'expressions des identités sociales, de production de sens et d'éclairage de l'avenir. Le fait est, nous avons déjà largement insisté sur ce point, qu'ils se sont maintenant réduits à leur première tâche de sélection des candidats, totalement absorbés par le jeu électoral, dans un rapport alternatif de soumission ou d'opposition au gouvernement en place. Ils sont désormais le pivot de la seule démocratie d'autorisation. C'est donc à d'autres instances qu'il revient d'apporter leur pierre au développement de la démocratie d'exercice.

Pour prendre la mesure du travail à accomplir, il est essentiel de préciser cette notion de droit de savoir. Elle a en effet deux dimensions. Elle peut renvoyer, d'un côté, à l'idée de levée d'un secret, de possibilité d'accéder à des documents auparavant dissimulés ou jugés confidentiels, ou bien, d'un autre côté, à celle d'accessibilité d'informations ordinaires. Dans le premier cas, ce sont des lanceurs d'alerte, des pirates informatiques, des *insiders* culpabilisés, des journalistes habiles, qui vont obtenir par divers biais des informations auparavant cachées au nom de la raison d'État ou d'intérêts économiques. Si ces informations sont de nature à révéler des faits dont l'intelligence a une importance pour la vie démocratique et la compréhension du fonctionnement réel de l'État, ceux qui sont à l'origine de leur publication seront célébrés comme des champions de la démocratie. Une des manifestations les plus significatives de ce type de révélation au xx^e siècle fut la publication des *Pentagon Papers* en 1971 aux États-Unis. Transmis au *New York Times* par Daniel Ellsberg, cette masse de documents classés « secret défense » sur l'implication politique et militaire au Vietnam⁵⁴ jeta en effet une lumière crue sur l'écart séparant les discours officiels des réalités sur le terrain. Dans le long article consacré à ce dossier, Hannah Arendt souligna que « le problème fondamental posé par ces documents était celui de la tromperie⁵⁵ ». Ils montraient en effet que la gestion de la guerre avait largement obéi à des objectifs de politique intérieure et aux répercussions du conflit sur l'image du président, que l'engagement du pays était plus profond que ce qui avait été dit et que les avis des stratèges militaires ou des agences de renseignements avaient souvent été négligés au profit de considérations médiatiques ou purement politiciennes. Au xxi^e siècle, les révélations

apportées par Edward Snowden sur les actions de la National Security Agency ou celles publiées sur le site WikiLeaks de Julian Assange ont joué un rôle équivalent.

Mais le fait est que, même dans le domaine de telles « pures » révélations, la capacité d'analyser les documents est décisive. L'information ne vaut en effet que si elle s'articule à une possibilité d'interprétation adéquate. Ce lien est encore plus évident quand le droit de savoir se rapporte à la tendance à la publication de plus en plus volumineuse des documents administratifs de toutes natures et de montagnes sans cesse plus élevées de statistiques. Le problème devient en effet alors celui du *data smog*, celui de la noyade dans une masse immaîtrisable et non hiérarchisée d'informations, *in fine* génératrice d'un nouveau type d'opacité et ouvrant aussi la voie à des montages sélectifs susceptibles d'être gouvernés par des *a priori* de toutes sortes⁵⁶. C'est une des nouvelles formes de despotisme qui menace aujourd'hui le plus de miner de l'intérieur les sociétés démocratiques. Dans ce contexte de surinformation, le droit de savoir n'a donc de sens qu'adossé à une possibilité de comprendre, la lisibilité devant aussi être synonyme d'intelligibilité. Les lanceurs d'alerte sont actuellement justement mis à l'honneur, et le renforcement de leur protection face aux tentatives régressives est une des conditions de la vitalité démocratique. Mais il devient maintenant aussi impératif de mettre l'accent sur cette fonction d'intelligibilité. Il y a une tâche prioritaire à prendre en charge en la matière. L'école peut y contribuer. Les médias aussi. Il n'est même pas exagéré de considérer que la fonction démocratique de ces derniers devient plus décisive que jamais. Dans un univers saturé d'informations, leur participation à un travail de hiérarchisation et de décryptage est en effet essentielle. Ils retrouveront par ce biais qualitatif une centralité pratique et démocratique qu'Internet leur a fait perdre au simple niveau quantitatif⁵⁷. Cela appelle aussi une reconsidération du rôle des « intellectuels généralistes » à l'heure où se sont imposées à l'université et dans la société les figures de l'expert et du spécialiste. Et il apparaît parallèlement nécessaire que des organisations citoyennes s'établissent dans la diversité, dans les différents domaines de la vie économique, sociale, culturelle et politique, pour contribuer à ce travail d'intelligibilité. Elles ne pourront y parvenir que si elles présentent des qualités d'impartialité qui fonderont leur crédibilité. Il importe ainsi

désormais que se construisent des foyers d'intelligence citoyenne, faisant preuve d'un esprit de rigueur scientifique et critique⁵⁸. C'est à l'usage que leurs réputations s'établiront, hiérarchisant l'utilité et la pertinence de leurs apports respectifs.

Une certaine préférence sociale pour l'opacité ?

Si le droit de savoir s'impose en son principe aux gouvernants pour ce qui concerne le fonctionnement de l'État et la gestion de politiques publiques⁵⁹, il est important de noter que la société, dans son ensemble ou pour l'une de ses parties, peut parfois manifester de son côté une préférence implicite pour l'opacité. C'est le cas lorsque se forme un consensus pour ne pas ouvrir un certain nombre de « boîtes noires » du fonctionnement social, en matière de fiscalité ou de politiques sociales par exemple. Si l'on prend le cas de l'impôt en France, il est ainsi frappant de constater que tout le système s'est édifié en privilégiant les impôts indirects, moins sensibles et moins visibles, en multipliant les niches fiscales de toutes natures et en empilant les dispositions circonstanciées, le tout visant à une certaine « anesthésie fiscale »⁶⁰. De telle sorte que la perspective d'une grande mise à plat du système fait l'objet de sourdes résistances, et pas seulement dans les rangs des privilégiés, tant les conséquences qui pourraient en être tirées peuvent apparaître menaçantes pour tous du fait de leur indétermination *a priori*⁶¹. On voit là que la connaissance du monde social ne produit des effets positifs qu'à la condition d'aller en fait très loin dans la mise à plat pour tendre à éliminer ces réticences et résistances d'incertitude.

Il faut également tenir compte du fait que beaucoup de systèmes sociaux fonctionnent aussi volontairement sous « voile d'ignorance », pour reprendre la formule de John Rawls⁶². L'État-providence, pour prendre cet exemple majeur, considère comme des risques objectifs les problèmes qu'il prend en charge – la maladie, le chômage, l'accident de travail. Il ne s'intéresse donc pas aux comportements des individus mais aux situations dans lesquelles ils se trouvent. Cette approche objective contribue à légitimer le système, car on considère que la redistribution qu'il opère, d'ordre assurantiel, est juste. Mais si on lève le voile d'ignorance en commençant à faire un lien entre la situation des individus et leurs comportements, tout le système peut se fragiliser. Y a-t-il donc des cas où il vaut mieux ne pas tout savoir pour maintenir la paix sociale ou minimiser les phénomènes d'exclusion ? Je ne le pense pas pour ma part, même s'il est vrai que le débat sur l'égalité et l'équité

est particulièrement complexe et qu'il implique d'explorer en grande profondeur le fonctionnement social (ce qui va bien au-delà de ce qui est requis quand il s'agit d'instaurer une lisibilité du politique). Mais c'est justement l'essence de la dimension réflexive de la démocratie que d'aller au bout de cette entreprise, construction de la citoyenneté et connaissance du social allant de pair. La citoyenneté moderne implique ainsi de lier militantisme et lucidité. Mais cette révolution de la lucidité et de la connaissance reste encore devant nous. Elle appelle et attend ses acteurs.

Notes

[1.](#) La littérature sur la question est considérable. Voir l'ouvrage récent de Jacob SOLL, *The Reckoning : Financial Accountability and the Rise and Fall of Nations*, New York (NY), Basic Books, 2014.

[2.](#) Sous le nom de *Domesday Book*. Voir Vivian Hunter GALBRAITH, *Domesday Book : Its Place in Administrative History*, Oxford, Clarendon Press, 1974 ; et David ROFFE, *Decoding Domesday*, Rochester (NY), The Boydell Press, 2007.

[3.](#) Voir Pierre FRÖHLICH, *Les Cités grecques et le contrôle des magistrats (IV^e-I^{er} siècle avant J.-C.)*, Genève, Droz, 2004, et « Remarques sur la reddition de comptes des stratèges athéniens », *Dike*, vol. 3, 2000.

[4.](#) Voir Paul SEAWARD, « The Cavalier Parliament, the 1667 Accounts Commission and the Idea of Accountability », in Chris R. KYLE et Jason PEACEY (dir.), *Parliament at Work : Parliamentary Committees, Political Power and Public Access in Early Modern England*, Woodbridge, The Boydell Press, 2002.

[5.](#) Voir Paul SEAWARD, « Parliament and the Idea of Political Accountability in Early Modern Britain », in Maija JANSSON (dir.), *Realities of Representation : State Building in Early Modern Europe and European America*, New York (NY), Palgrave Macmillan, 2007.

[6.](#) Voir sur ce point l'article séminal de Peter MATHIAS et Patrick O'BRIEN, « Taxation in Britain and France, 1715-1810 : A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments », *Journal of European Economic History*, vol. 5, n^o 3, 1976.

[7.](#) Jacques NECKER, *Compte rendu au Roi* (1781), in *Œuvres complètes*, t. 2, Paris, Treuttel et Würtz, 1820 (p. 1-5 pour les citations de la lettre au roi reproduites ici).

[8.](#) Jacques NECKER, *De l'administration des finances de la France* (1784), introduction, in *Œuvres complètes*, t. 4, Paris, Treuttel et Würtz, 1821, p. 10 (et p. 16 pour les deux citations suivantes). Necker avait fortement soutenu les projets d'établissement d'administrations provinciales pour cette même raison qu'elles auraient pu contribuer à restaurer la confiance par davantage de transparence.

[9.](#) *Compte rendu au Roi*, *op. cit.*, p. 3.

[10.](#) La période de l'Empire sera, elle, ensuite marquée par l'accent mis sur le contrôle interne de l'État. Si Napoléon I^{er} parlait de la nécessité d'une « surveillance active » de l'emploi des fonds publics, c'est à une Cour des comptes (1807) qu'il confiera cette mission, l'espace parlementaire ayant alors cessé de jouer un rôle de contrôle.

[11.](#) Jacques-Pierre BRISSOT, *Plan de conduite pour les députés du peuple aux États généraux de 1789*, avril 1789, p. 13.

[12.](#) Pierre-Victor MALOUE, intervention du 28 mai 1789, *Archives parlementaires*, t. 8,

p. 55. Dans les premiers mois de la réunion des États généraux, le public se mêlait souvent aux représentants.

[13.](#) VOLNEY, intervention du 28 mai 1789, *ibid.*

[14.](#) *Œuvres de Maximilien Robespierre*, Paris, Société des études robespierristes, 1958, t. 9, p. 503 (*ibid.* pour la citation qui suit). Voir aussi son discours du 10 février 1792 (repris *ibid.*, t. 8, p. 174) où il avait appelé de ses vœux la construction d'un « édifice majestueux » sur les ruines de la Bastille pour que « le peuple puisse venir commodément et librement entendre et regarder ses mandataires ».

[15.](#) *Ibid.*, t. 9, p. 502-503.

[16.](#) Le public avait accès à Westminster Hall, mais pas aux salles de séances. Voir Chris R. KYLE et Jason PEACEY, « Public Access to Parliament and the Political Process in Early Modern England », in Chris R. KYLE et Jason PEACEY (dir.), *Parliament at Work*, *op. cit.*

[17.](#) On notera que Jeremy Bentham, en pointe sur bien des aspects de la publicité, avait fortement justifié en 1816 dans sa *Tactique des assemblées politiques délibérantes* (commentée plus loin) cette exclusion. « Les séductions de l'éloquence et du ridicule sont des moyens dangereux dans une assemblée politique, avait-il ainsi écrit. Admettez les femmes, vous donnez un nouveau degré de force à ces séductions » (*Œuvres de Jeremy Bentham*, t. 1, Bruxelles, Hauman, 1829, chap. 34, « De l'admission des étrangers »).

[18.](#) Voir Terry FEWTRELL, « A New Parliamentary House : A New Parliamentary Order », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 44, n° 4, 1985.

[19.](#) Les ministres restant en Australie membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

[20.](#) *Gazette nationale, ou le Moniteur universel*, 24 novembre 1789, extrait du prospectus.

[21.](#) Sur la préhistoire de la publicité parlementaire en Grande-Bretagne, voir Courtenay ILBERT, *Parliament : Its History, Constitution and Practice*, Londres, Thornton Butterworth, 1929 ; et Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliaments* (1844), 23^e éd., Londres, LexisNexis UK, 2004.

[22.](#) L'article 9 du *Bill of Rights* de 1689 reconnaissait les droits des « *proceedings in Parliament* » de n'être ni « *empeached or questioned* » dans quelque endroit ou cour de justice que ce soit extérieurs au Parlement lui-même. Pour le commentaire de cet article et les interrogations qu'il a suscitées, jusqu'à très récemment, voir Erskine MAY, *Treatise on the Law...*, *op. cit.*, p. 108-115.

[23.](#) Le point est précisément développé in Jack R. POLE, *The Gift of Government : Political Responsibility from the English Restoration to American Independence*, Athens (Ga.), The University of Georgia Press, 1983, p. 93-113.

[24.](#) Sur cette conception de la représentation, voir John P. REID, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1989 ; et Jack R. POLE, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1971.

[25.](#) *Op. cit.* Il constitue le chapitre 3 de cet ouvrage, dont le titre anglais est *Essay on Political Tactics*.

[26.](#) Il a participé sous ce titre à une discussion en 1977 autour du panoptique de Bentham (Michel FOUCAULT, *Dits et écrits*, t. 3, Paris, Gallimard, 1994, p. 190-207).

[27.](#) Voir la quatrième partie, chapitre 3.

[28.](#) Voir, en français, Romain HURET, *De l'Amérique ordinaire à l'État secret. Le cas Nixon*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; et Alexandre RIOS-BORDES, *Les Précurseurs sombres. L'émergence de l'« État secret » aux États-Unis (1911-1941)*, thèse de doctorat, EHESS, 2014.

[29.](#) Voir Jamil DAKHLIA, *Politique People*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2008 ; John STREET, « Celebrity Politicians : Political Culture and Political Representation », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, n° 4, 2004 ; John B. THOMPSON, « La nouvelle visibilité », *Réseaux*, n° 129-130, 2005 ; et Antoine LILTI, *Figures publiques. L'invention de la célébrité (1750-1850)*, Paris, Fayard, 2014.

[30.](#) Sur l'histoire de cette mutation, voir Fabrice D'ALMEIDA, *La Politique au naturel. Comportement des hommes politiques et représentations publiques en France et en Italie du XIX^e au XXI^e siècle*, Paris, De Boccard, 2005.

[31.](#) Cité par Joël CORNETTE, « Versailles, architecture parlante de l'État absolu », *Cahiers de Malagar*, n° 16, septembre 2007.

[32.](#) En les opposant aux « cordes de nécessité ».

[33.](#) Joël Cornette a justement parlé à ce propos de la « double nature » de son absolutisme.

[34.](#) Ces expressions se trouvent dans l'ouvrage éclairant d'Antoine VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil-La République des idées, 2014.

[35.](#) D'où l'importance symbolique prise par l'organisation des référendums de 2005 sur le projet de constitution et le sentiment de déni démocratique lié à l'adoption finale d'un simple traité.

[36.](#) Rappelons là que le budget européen n'a guère varié depuis le Traité de Rome en 1957, restant limité à environ 1 % du produit intérieur brut des pays membres rassemblés.

[37.](#) Je suis là les suggestions d'Antoine VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, *op. cit.*, p. 10.

[38.](#) Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, Paris, Nicolle, 1815, p. 53 (*ibid.* pour la citation qui suit).

[39.](#) Les trois « institutions invisibles », rappelons-le, sont l'autorité, la confiance et la légitimité.

[40.](#) La littérature sur le sujet est considérable. Voir, pour l'Europe, les nombreux travaux de Pierre-André TAGUIEFF, ainsi qu'Emmanuelle DANBLON et Nicolas LOÏC (dir.), *Les Rhétoriques de la conspiration*, Paris, CNRS Éditions, 2010 ; pour les États-Unis, Peter

KNIGHT (dir.), *Conspiracy Theories in American History : An Encyclopedia*, Santa Barbara (Calif.), ABC-CLIO, 2003 ; et, pour le monde arabe, Matthew GRAY, *Conspiracy Theories in the Arab World : Sources and Politics*, New York (NY), Routledge, 2010.

[41](#). Pour un exemple français contemporain de cette vision, voir Alain SORAL, *Comprendre l'Empire. Demain la gouvernance globale ou la révolte des nations*, Paris, Blanche, 2011 (un des livres les plus commentés sur Amazon.fr).

[42](#). « Le conspirationnisme, a-t-on justement souligné, apparaît comme une tentative de désignation du véritable pouvoir derrière le lieu vide du pouvoir démocratique » (Emmanuel TAÏEB, « Logiques politiques du conspirationnisme », *Sociologie et sociétés*, vol. 42, n° 2, 2010, p. 275).

[43](#). Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t. 1 (1835), *op. cit.*, p. 126.

[44](#). Voir Arlette FARGE, « Rumeur », in Michel DELON (dir.), *Dictionnaire européen des Lumières*, Paris, PUF, 1997, et *Dire et mal dire. L'opinion publique au XVIII^e siècle*, Paris, Seuil, 1992.

[45](#). J'emprunte ces expressions à François PLOUX, *De bouche à oreille. Naissance et propagation des rumeurs dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 2003.

[46](#). Marc BLOCH, *Réflexions d'un historien sur les fausses nouvelles de la guerre*, Paris, Allia, 1999 (reprise d'un article publié en 1921 dans la *Revue de synthèse*).

[47](#). Voir sur ce point les écrits classiques de Gordon S. WOOD, « Conspiracy and the Paranoid Style : Causality and Deceit in the Eighteenth Century », *The William and Mary Quarterly*, vol. 39, n° 3, 1982, et de Richard HOFSTADTER, *Le Style paranoïaque. Théories du complot et droite radicale en Amérique* (1963), Paris, Bourin, 2012.

[48](#). Voir ses fameuses *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), in *The Works of Edmund Burke*, 5^e éd., Boston, Little, Brown & Co., 1877, t. 1.

[49](#). Voir sur ce point Pierre ROSANVALLON (dir.), *Science et démocratie. Actes du colloque de rentrée du Collège de France 2013*, Paris, Odile Jacob, 2014 ; et Gérard BRONNER, *La Démocratie des crédules*, Paris, PUF, 2013.

[50](#). Sur les *public interest groups* américains de l'époque, voir la synthèse de Michael W. MCCANN, *Taking Reform Seriously : Perspectives on Public Interest Liberalism*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1986. Je remercie Pauline Peretz de m'avoir orienté pour constituer une documentation sur la question que le manque de place ne me permet pas d'utiliser pleinement ici.

[51](#). Sandrine BAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », *Raison-publique.fr*, 11 juillet 2011, p. 10.

[52](#). Sur l'expérience de la CADA, voir Corinne BOUCHOUX et Jean-Jacques HYEST, *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique*, rapport n° 589, Sénat, 2013-2014.

[53.](#) Aux États-Unis, de nombreuses associations citoyennes et associations de consommateurs ont mené des campagnes autour du thème « *The right to know* » dans de multiples domaines (voir l'important *The Right-To-Know Network*). On ne s'étonne donc pas que le fondateur du site Mediapart.fr en France, Edwy PLENEL, ait intitulé *Le Droit de savoir*, Paris, Don Quichotte, 2013, un livre-programme résumant sa conception du journalisme.

[54.](#) Voir James C. GOODALE, *Fighting for the Press : The Inside Story of the Pentagon Papers and Other Battles*, New York (NY), CUNY Journalism Press, 2013.

[55.](#) Hannah ARENDT, « Du mensonge en politique. Réflexions sur les documents du Pentagone », in *Du mensonge à la violence*, op. cit., p. 9.

[56.](#) Voir sur ce point les réserves et les avertissements exposés par Archon FUNG, Mary GRAHAM et David WEIL, *Full Disclosure : The Perils and Promise of Transparency*, New York (NY), Cambridge University Press, 2007.

[57.](#) Centralité qui justifiait, là où ils ne peuvent obtenir le soutien de fondations privées d'utilité collective, la reconnaissance de ce rôle par le biais d'aides publiques (alors que les aides actuelles à la presse en France mettent sur un pied d'égalité toutes les publications réputées d'« information générale »). Voir sur ce point Julia CAGÉ, *Sauver les médias. Capitalisme, financement participatif et démocratie*, Paris, Seuil-La République des idées, 2015.

[58.](#) Il importe de bien distinguer sur ce point l'esprit critique, indissociable de la démarche scientifique, et la vision relativiste pour laquelle l'incomplétude de la connaissance n'est pas articulée sur une démarche de progrès possible de celle-ci.

[59.](#) Nous ne traitons pas ici des limites à ce droit imposées par le respect de la vie privée et de la confidentialité de toute une série d'informations individuelles. Cette question n'est pas au centre de ce travail. De même que nous ne traitons pas des conditions dans lesquelles des éléments de la vie privée de personnalités publiques peuvent être ou non considérés comme ayant un caractère public.

[60.](#) À la différence du système américain. Le point est bien analysé par Kimberly J. MORGAN et Monica PRASAD, « The Origins of Tax Systems : A French-American Comparison », *American Journal of Sociology*, vol. 114, n° 5, 2009.

[61.](#) Voir sur ce point le sort qui a été fait aux propositions de Thomas Piketty. On lira avec profit sur le sujet l'article suggestif de Nicolas DELALANDE, « L'économie politique des réformes fiscales : une analyse historique », *Revue de l'OFCE*, n° 122, 2012.

[62.](#) Voir *Théorie de la justice* (1971), Paris, Seuil, 1987.

3.

Responsabilité

« La responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir. » Cette définition¹ souligne justement que la responsabilité doit être comprise dans l'ordre politique comme la contrepartie de l'exercice d'une autorité. Elle introduit l'idée d'une reconnaissance de dette vis-à-vis des mandants. Elle compense la dimension d'abandon qu'il y a dans le fait de déléguer une tâche par le maintien d'une obligation. Elle est de l'ordre de ce qu'on appelle en physique une force de rappel : elle conditionne le pouvoir d'agir à la reconnaissance d'une certaine limite de celui-ci, qui le fait périodiquement revenir à son point d'origine. Le principe de responsabilité ne peut ainsi être compris qu'en étant resitué dans le cadre d'une économie générale de la puissance et de la vulnérabilité constitutive de la démocratie. C'est une des façons de convenir que, si la détention d'un pouvoir procède immédiatement de l'élection, son exercice doit se lier à d'autres mécanismes de validation et de mise à l'épreuve qui sont, eux, permanents. La responsabilité est pour cela un élément structurant majeur de la relation entre gouvernés et gouvernants. Elle redonne du pouvoir aux premiers en contraignant les seconds à des formes de contrôle. Être dit responsable, c'est en effet accepter de se soumettre aux procédures qui donnent consistance à une telle limitation.

Cette responsabilité peut avoir deux objets. Elle s'applique d'abord au fait même de la détention d'un pouvoir, pouvant conduire à sa remise en cause et trouver son aboutissement dans l'acte de démission d'un gouvernement. C'est le champ de la responsabilité *politique* à proprement parler. Elle définit en second lieu des épreuves de validation de l'exercice de ce pouvoir. Elle peut dans ce cas soit s'appréhender comme responsabilité envers le passé : c'est le

fait d'avoir à s'expliquer sur ses actes. La notion de *reddition de comptes* en exprime alors la modalité. Soit renvoyer à l'idée d'un engagement vis-à-vis de l'avenir : « être responsable de quelque chose signifie que l'on concentre le pouvoir de mener cette chose à bien », a-t-on résumé en ce sens². La responsabilité est là de l'ordre d'une *épreuve de capacité*. L'histoire nous montre que la mise en œuvre de ces différentes catégories de responsabilité a presque partout précédé l'obtention du suffrage universel. Les gouvernants ont en effet souvent été contraints de se soumettre à la forme de dépendance qu'elles impliquent pour obtenir plus facilement le consentement des gouvernés. Nous avons déjà fait écho à la question du contrôle budgétaire, liant l'impératif de lisibilité à celui de reddition de comptes (que superpose le terme d'*accountability*). Mais il nous faut maintenant repartir de plus loin pour comprendre le sens profond de la responsabilité spécifiquement politique, en examinant la forme primitive qu'avait revêtue son exercice en Angleterre avec le recours à une procédure criminelle, l'*impeachment*, destinée à sanctionner les actes de mal-gouvernement.

Une invention anglaise

Dès la fin du Moyen Âge, la procédure d'*impeachment* a eu pour objectif de sanctionner les abus de pouvoir. Avec l'*habeas corpus*, elle a été conçue comme une des institutions clefs de défense des libertés anglaises, civiles autant que politiques. Burke voyait ainsi en elle « le grand gardien de la pureté de la Constitution³ ». Le roi ne pouvait alors jamais être lui-même directement accusé : que son pouvoir ait été considéré de droit divin, ou simplement dérivé de règles acceptées de succession, le principe était qu'il « ne saurait mal faire », selon la formule consacrée à l'époque. C'étaient donc ses ministres, ses conseillers ou ses hauts fonctionnaires qui étaient visés par la procédure d'*impeachment*. Comme il ne pouvait alors être question de contester en elles-mêmes les nominations faites par le souverain, il s'agissait de mettre en accusation (c'est le sens du verbe *to impeach*) les personnes concernées dans une procédure qui ne pouvait être que d'ordre criminel. C'étaient en effet des actions ou des décisions individuelles qui étaient poursuivies et non des orientations d'ordre politique ; les faits de corruption ou de haute trahison étant initialement ceux qui furent visés au premier chef. Dans cette procédure criminelle, la Chambre des communes établissait l'acte d'accusation (l'*impeachment*), les Lords étant constitués en tribunal. Cette procédure était liée à la forme la plus ancienne de l'institution parlementaire considérée comme High Court of Parliament. La fonction représentative a ainsi été considérée dès son origine comme indissociable d'une tâche de maintien d'un bon gouvernement. Lord Latimer, grand chambellan du roi, fut en 1376 le premier condamné dans le cadre d'une telle procédure⁴, qui devint progressivement un des deux principaux moyens de contrôle du pouvoir exécutif par le législatif en Angleterre (l'autre étant bien sûr le consentement à l'impôt).

Au début du XVII^e siècle, la procédure devint d'un usage relativement courant et changea progressivement de nature. Sous l'effet d'une double mutation. Parce qu'elle commença en premier lieu à être utilisée pour poursuivre des personnages de moindre importance, comme des juges ou des ecclésiastiques. Mais surtout parce que les délits incriminés tendirent à

s'élargir. Aux *high crimes* de trahison et de corruption d'abord essentiellement visés s'ajouta la catégorie beaucoup plus large et beaucoup plus vague des *high misdemeanours* (délits). Des personnalités considérables, proches du roi, comme le duc de Buckingham ou Francis Bacon, furent ainsi accusées d'*abuse of official power*, de *neglect of duty*, de *misapplication of funds* ou encore de *contempt of Parliament's prerogatives*. Cas de *misconduct* qui n'étaient pas toujours d'ordre criminel au sens légal du terme mais qui relevaient souvent plutôt de fautes politiques ou d'une mauvaise gestion. William Blackstone, le grand commentateur des lois anglaises, forgera la notion de *mal-administration* pour ranger sous une même catégorie bon nombre de ces délits commis par des personnages au service de la collectivité, soulignant qu'ils ne consistaient donc pas seulement en des violations de lois établies mais qu'ils étaient aussi rapportés à des manquements à une certaine vision du bien commun et de la confiance publique⁵. En procédant à ces mises en accusation, la Chambre des communes, notera Edward Coke, une autre grande figure du droit anglais, agissait comme un « Inquisiteur général des revendications du royaume⁶ ». Cela permettait au Parlement de pouvoir écarter des ministres sans pour autant paraître contester le pouvoir royal. La procédure d'*impeachment* était de la sorte utilisée comme un instrument de contrôle politique des représentants sur l'exécutif.

Cette forme de contrôle conservait cependant un caractère que l'on pourrait dire archaïque en devant emprunter la forme d'un procès criminel. C'était en effet une responsabilité pénale qui était mise en jeu pour forcer politiquement la main du roi en tentant de faire condamner individuellement ses favoris, ses agents et ses ministres, afin de l'amener à nommer de nouvelles personnalités. L'exercice conduisit à multiplier les tensions entre le souverain et les Communes, exacerbant les passions jusqu'à faire craindre un possible retour à la guerre civile au début du XVIII^e siècle. Les hommes politiques anglais s'accordèrent dans ce contexte pour estimer qu'en cas de conflit trop profond entre le Cabinet et les Communes mieux valait que le premier propose sa démission collectivement, plutôt que de se trouver engagé avec le lancement d'une procédure d'*impeachment* dans un rapport de force pouvant finir par atteindre le principe de la prérogative royale. C'est dans ce contexte que prit naissance la notion moderne de *responsabilité politique*.

Elle avait une double dimension. Elle consistait d'abord à substituer une responsabilité politique collective à une responsabilité individuelle et pénale. Contemporaine des premiers pas de l'institutionnalisation d'un ministère prenant des décisions collectives sous la houlette d'un Premier ministre, elle donnait satisfaction aux critiques de la Chambre des communes, tout en éloignant pour les ministres la perspective d'un procès pouvant aboutir à leur décollation ! Elle avait aussi pour caractéristique de désamorcer un conflit par un renoncement volontaire. Plutôt que de risquer d'être censurés et/ou d'être menacés d'exécution, les ministres offraient leur démission, permettant au Parlement de ne pas avoir l'air de violer la prérogative royale tout en atteignant ses objectifs. Bien qu'étant maintenue pour les cas exceptionnels de corruption ou de trahison, la procédure d'*impeachment* tomba ainsi en désuétude. La démission de Robert Walpole en 1742 puis celle de Lord North en 1782 démontrèrent en effet l'efficacité de ce nouveau mode d'exercice de la responsabilité⁷. Le fait à souligner est que cette évolution s'est doublée d'un renforcement des pouvoirs de l'exécutif. Il est essentiel de bien comprendre ce qui peut *a priori* apparaître comme un paradoxe. Reprenons pour cela le fil de l'histoire politique britannique du XVIII^e siècle. L'exécutif avait alors commencé à développer ses attributions au détriment de la prérogative royale⁸. Il était aussi devenu plus organisé, le Cabinet se réunissant périodiquement pour prendre des décisions collectives. Le souverain de son côté avait vu la nomination des ministres lui être de fait progressivement de plus en plus imposée. La mise en jeu de la responsabilité politique a correspondu dans ce contexte à l'acceptation d'une forme de vulnérabilité équilibrant un pouvoir devenu plus indépendant, plus fort et plus concentré⁹. Devenu plus vulnérable, l'exécutif était en effet du même coup aussi moins redouté et pouvait donc s'affirmer sans inquiéter. Cette notion de responsabilité politique n'était cependant pas encore inscrite dans un dispositif contraignant. Sa mise en œuvre restait liée à l'appréciation par le Premier ministre de l'état de l'opinion parlementaire, à son évaluation d'une possible menace d'*impeachment*, ainsi qu'à sa perception du risque de déclenchement d'une crise irréversible, voire d'un retour à une situation de guerre civile. C'est progressivement que s'effectuera ensuite le passage à la conception moderne du parlementarisme qui s'épanouira au XIX^e siècle.

Cette histoire anglaise contraste singulièrement avec celle de la monarchie parlementaire française de 1814 à 1848. Le ministère n'y était d'abord pas constitué comme un collectif organisé, se réunissant pour délibérer sous la houlette d'un Premier ministre. La notion de solidarité ministérielle n'existait pas, et personne n'imaginait que les ministres puissent former un corps homogène et autonome. Chaque ministre se concevait comme titulaire d'une mission directement confiée par le souverain et se sentait d'abord lié par cette fidélité première avant de songer à ses rapports avec le Parlement. Presque aucun d'entre eux n'envisagera de démissionner après un vote négatif de la Chambre des députés sur un projet de loi qu'il avait présenté. On pourra certes noter une évolution entre la période de la Restauration et celle de la monarchie de Juillet. La Chambre des députés se montrera en effet plus remuante et plus revendicative sous la monarchie de Juillet, et Louis-Philippe sera plus attentif que ses prédécesseurs aux mouvements de l'opinion. On verra ainsi pendant cette période trois ministères (sur quinze) tomber à la suite d'une crise provoquée par un vote négatif de la Chambre des députés. Mais ces démissions furent en fait plus suscitées par des dissensions internes entre les ministres sur une conduite à adopter que par la reconnaissance du fait qu'une mise en minorité par le Parlement devait « automatiquement » entraîner la chute du ministère. L'idée qu'il pouvait y avoir une « prérogative parlementaire » de cet ordre ne s'était pas encore imposée aux esprits. Le fait du retour à la monarchie après la Révolution et l'Empire semblait en effet valoir reconnaissance de l'existence d'une évidente prérogative royale en matière de nomination ou de révocation des ministres¹⁰, même si la Chambre des députés entendait bien par ailleurs exercer une fonction de contrôle de l'action des ministres et de la gestion de l'État¹¹.

L'idée de responsabilité politique n'avait en fait alors été utilisée que dans une perspective purement tactique, à l'exemple de ce que défendront les ultras au début de la Restauration lorsqu'ils mèneront la guerre contre les libéraux. L'un d'entre eux, Vitrolles, prototype de l'homme d'Ancien Régime, exposera dans l'ouvrage-programme de son camp les conditions qui s'imposaient à ses yeux au ministère dans le gouvernement représentatif. Il en distinguait cinq : la responsabilité des ministres, prolongée par le droit de dissolution ; la nécessité pour le ministère de s'appuyer sur la majorité de la Chambre des députés ; l'utilité pour le roi de choisir comme ministres des

hommes ayant l'estime des députés ; l'unité du ministère ; la division de la Chambre en deux partis. La responsabilité des ministres, expliquait-il d'abord, constituait la première garantie de l'autorité du roi : « Il faut, pour la garantie de son autorité, qu'il consente à ne jamais l'exercer que par des intermédiaires qui, en acceptant cette honorable mission, soient toujours prêts à s'offrir en sacrifice, si les principes et les actes de leur administration sont susceptibles d'être attaqués par l'opinion, soutenue par la force des lois. C'est ce qu'on appelle la *responsabilité des ministres*, cette première condition sans laquelle il ne saurait exister de gouvernement représentatif¹². » À ce moment majoritaires, les ultras entendaient ainsi faire pression sur le roi pour être écoutés et gouverner le pays. Les libéraux auront beau jeu de dénoncer leur cynisme et leur « étonnante conversion ». Pierre-Paul Royer-Collard leur répliquera alors fameusement que « le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre [...] nous serons en République¹³ ». Il est d'ailleurs frappant de constater que l'un des principaux théoriciens libéraux de la période, Benjamin Constant, ne saisira pas le sens profond de l'idée de responsabilité politique telle qu'elle avait été expérimentée depuis près d'un siècle en Angleterre. Il continuera à appréhender la responsabilité des ministres comme une responsabilité qui ne pouvait être qu'individuelle et d'ordre pénal¹⁴, n'envisageant pas possible de penser autrement les choses dans une monarchie, même libérale.

Faute de reconnaissance du principe de la responsabilité politique, ce sont les émeutes ou les révolutions qui permettront en France d'accorder le gouvernement à l'opinion majoritaire. Ce sera le cas en juillet 1830, après l'édiction par Charles X d'ordonnances contredisant le sentiment politique du pays (outre leur caractère liberticide). Et c'est à nouveau ce qui se passera en février 1848. Il faudra ainsi attendre dans l'Hexagone la III^e République pour que la responsabilité politique du ministère devant le Parlement soit reconnue et pratiquée « à l'anglaise ».

De la banalisation à la panne

Le critère essentiel du régime parlementaire, tel qu'il a été compris depuis le milieu du XIX^e siècle, a ainsi été celui d'une responsabilité politique des ministres devant les assemblées élues. « La responsabilité politique, a-t-on résumé, implique l'obligation pour les gouvernants de répondre devant le Parlement des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions selon une procédure spéciale déterminée par la Constitution¹⁵. » C'est en Angleterre que ce modèle liant reddition de comptes (*accountability*) et responsabilité politique s'est le plus précocement imposé dans sa forme moderne, constituant le « modèle de Westminster »¹⁶, après y avoir d'abord été expérimenté de façon pragmatique au XVIII^e siècle. Le pouvoir de contrôle et de censure parlementaires s'y est franchement imposé dès les lendemains de la réforme électorale de 1832, qui avait conduit à lier plus clairement que dans le passé opinion publique et expression parlementaire. Pouvoir qui n'a cependant pas réduit le Premier ministre à n'être qu'un jouet entre les mains du Parlement, puisqu'il a de son côté conservé une marge d'évaluation de sa capacité à gouverner en restant notamment libre de choisir son heure pour démissionner et donc de provoquer de façon anticipée de nouvelles élections (défaite parlementaire et démission n'étant donc pas forcément corrélées).

Ce modèle de Westminster s'est d'abord distingué de cette façon du système du *gouvernement d'assemblée* que les Français ont connu sous la III^e République, le ministère n'étant dans ce cas qu'un instrument relativement passif aux mains du Parlement. Il s'en est aussi différencié de deux autres façons. En se liant d'abord à l'organisation de la vie politique autour de la formation de deux grands partis de gouvernement susceptibles de constituer alternativement la majorité et l'opposition, la vie politique anglaise se nourrissant positivement de cette distinction fonctionnelle et de cette alternance des rôles (alors que le gouvernement français d'assemblée reposait sur des coalitions aussi fragiles que passagères avec un système éclaté de partis). Dans ce cadre anglais, l'opposition se définissait comme aspirant au pouvoir, structurée par une réelle discipline de vote, sorte de double inversé du gouvernement – d'où la formation au XX^e siècle d'un *shadow Cabinet*,

« Cabinet fantôme » incarnant une des figures de l'opposition. Les rapports de l'exécutif et du législatif ont d'un autre côté été liés en Angleterre à une reconnaissance plus forte de l'autonomie et de la légitimité de l'exécutif. Un John Stuart Mill les considérait ainsi comme fondés sur une distinction entre « pouvoir de contrôle suprême » et « pouvoir actif »¹⁷, ce qui revenait chez lui à considérer la *prééminence pratique* de ce dernier tandis que le premier avait une *prééminence démocratique* (il disait que la nation devait « la posséder dans toute sa perfection », considérant le Parlement comme étant « à la fois pour la nation un comité de griefs et un congrès des opinions »). « Le véritable office d'une assemblée représentative, concluait-il, n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre ; mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement, de mettre en lumière tous ses actes, d'en exiger l'exposé et la justification. » Gouvernement d'assemblée et système de Westminster présentaient ainsi de fortes différences, tant pratiques qu'intellectuelles. Mais ils partageaient cependant une certaine idée générale de la responsabilité politique commune à tous les gouvernements représentatifs modernes. Les deux modèles ont ainsi développé des techniques identiques de contrôle parlementaire sur l'exécutif, comme la censure, l'interpellation des ministres, la discussion de l'adresse, les enquêtes.

Au-delà de ces différences et de ces proximités dont nous n'avons pas ici à détailler plus avant les éléments, l'important est de souligner que cette notion de responsabilité politique, telle qu'elle a été comprise, institutionnalisée et pratiquée pendant deux siècles, ne fonctionne plus aujourd'hui. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution, dans des proportions évidemment variables selon les cas d'espèce. D'ordre politique et constitutionnel en premier lieu, avec le renforcement de l'exécutif. Renforcement structurel en outre adossé à une légitimité intrinsèque inédite du fait de l'élection directe des gouvernants, qui les rend mécaniquement plus autonomes vis-à-vis des parlements là où elle a été instituée. La présidentialisation des démocraties valorise ainsi la responsabilité électorale devant les électeurs au détriment de la responsabilité politique devant le Parlement (et elle en change du même coup les conditions d'exercice). Parallèlement, le Parlement, en son expression majoritaire, a vu son rôle de soutien politique du gouvernement prendre les devants, les mécanismes du parlementarisme rationalisé n'ayant fait que consolider cette évolution. La mise en œuvre constitutionnelle de la

responsabilité politique s'est en conséquence trouvée fortement entamée par ces différents facteurs. En a témoigné le fait que les cas de mise en cause de gouvernements par les parlements sont devenus très rares depuis les années 1970, si l'on observe par exemple le continent européen¹⁸. Et encore ont-ils plus souvent tenu à la défection d'une partie des membres de la majorité qu'à la mise en œuvre formelle du principe de responsabilité.

La panne de l'idée de responsabilité politique, au-delà de ces facteurs proprement politiques et constitutionnels, a en outre été liée, d'une façon diffuse mais décisive, à ce qu'on pourrait appeler une *crise de l'imputation*. Notion d'imputation qui est au fondement même de l'idée traditionnelle de responsabilité. Imputer, c'est en effet pouvoir attribuer une action à quelqu'un, donner à celle-ci un auteur¹⁹. Être responsable, c'est devoir répondre de ce qui vous est imputable. Le problème est que cette définition a été minée par l'opacité croissante des processus de décision et la complexification des structures gouvernementales. Il est ainsi de plus en plus difficile de savoir qui est vraiment responsable d'une décision. Il y a trop de parties prenantes dans chaque affaire, de structures entremêlées dans la gestion des problèmes pour que le citoyen puisse y voir clair et que l'imputation des fautes s'impose avec évidence²⁰. La substitution de plus en plus fréquente de la notion (managériale) de gouvernance à celle de gouvernement (politique) en a témoigné. Deux grandes caractéristiques correspondent aux modes de régulation et de décision associés à ce premier terme. Les décisions concernées impliquent d'abord une pluralité d'*acteurs*, de formes et de statuts différents. Opérateurs publics et privés, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'associations, se mêlent et interagissent, chacun exerçant à sa façon une fonction de « gouvernant » en ce sens qu'il dispose d'une capacité de pression ou d'intervention, quelle qu'elle soit (légale, médiatique ou sociale). L'idée de gouvernance oppose donc là le fait du rôle actif d'un réseau hétérogène et interactif de participants, que l'expression « société civile » exprime en partie, à l'existence d'un acteur-décideur légitime unique. Ces « décisions », ensuite, ne sont pas prises sous la forme d'un choix tranchant, à un moment clairement identifiable. Elles résultent de processus itératifs complexes. Le terme même de décision tend du même coup à perdre de sa consistance, les relations entre la pluralité des acteurs impliqués s'inscrivant dans un mouvement continu de consultations, de négociations,

d'ajustements et de compromis.

L'entrée dans une « société du risque » n'a fait que redoubler cette crise de l'imputation. « À la différence de toutes les époques qui l'ont précédée, la société du risque, a ainsi écrit Ulrich Beck, se caractérise avant tout par un manque : l'impossibilité d'imputer les situations de menaces à des causes externes²¹. » D'où la recherche de nouveaux modes de mise à l'épreuve de la responsabilité. C'est dans ce contexte que les citoyens se sont de plus en plus tournés vers la justice, sous des formes et selon des proportions évidemment fortement contrastées selon les pays. Pour obtenir éventuellement la compensation d'un préjudice, mais surtout pour démêler l'écheveau des responsabilités et designer un coupable. C'est de là qu'a procédé la tendance à la pénalisation des actes des gouvernants et des hauts fonctionnaires²². L'affaire du sang contaminé, dans la France du début des années 1990, a témoigné avec éclat de cette évolution²³. Cette « préférence pour la pénalisation » a accéléré le déclin de la responsabilité proprement politique en lui servant de substitut. Elle a permis de poursuivre des agents de l'administration dans un contexte où la vision fataliste du caractère accidentel d'une situation apparaissait moralement et socialement insupportable. On a ainsi de plus en plus demandé aux décisions des juges de jouer un rôle de *catharsis* collective en condamnant quand c'était possible des « coupables », faute de voir les gouvernants exercer en permanence leurs responsabilités d'ordre politique. Si ces gouvernants n'exercent pas cette responsabilité, ce n'est pas seulement parce qu'ils se défaussent sur d'autres. C'est qu'ils n'en perçoivent même plus le sens profond, qui est de se situer au-delà de la référence à une faute personnelle. Le propre d'un responsable est en effet d'accepter d'assumer les conséquences d'une situation dans laquelle il n'a pas joué de rôle direct. C'est de là qu'il faut donc repartir.

Refonder la responsabilité politique

Refonder la responsabilité politique implique au premier chef de comprendre que son principe ne s'inscrit pas dans une logique mécanique de l'imputation. Il participe plutôt d'une *fiction démocratique* permettant de maintenir la confiance publique en brisant le sentiment d'impunité que génèrent l'opacité et la complexité des systèmes de décision ou en conjurant un sentiment d'impuissance. Fiction psychologiquement et politiquement nécessaire, car elle correspond en profondeur au fait que la démocratie propose d'instaurer un régime dans lequel les hommes maîtrisent leur destin. C'est donc au niveau des personnes qu'elle prend désormais son sens le plus fort. Lorsqu'un événement d'importance réelle ou symbolique choque profondément l'opinion, la démission d'un ministre en tant que *figure responsable* redonne du sens et de la noblesse à l'action politique ainsi qu'à la personne concernée, autant qu'au service public qui lui est lié. « Elle permet à un homme, a-t-on expliqué, de prendre sur lui les péchés de son administration dans des circonstances graves », opérant ainsi une œuvre de « purification démocratique »²⁴. Un tel geste, nécessairement rare, qui repose sur un engagement personnel, donne aux citoyens le sentiment de voir leur détresse ou leur colère prises en compte. Il y a en ce sens un élargissement contemporain de la notion de responsabilité politique, indispensable à l'entretien de la foi dans la capacité de la démocratie à impliquer les citoyens dans la vie publique. Dans ce cas, ce n'est pas seulement le mode d'exercice, individuel, de la responsabilité qui marque un changement. C'est aussi le fait qu'il s'agit d'une responsabilité devant les gouvernés, c'est-à-dire devant l'opinion, et non pas de la classique responsabilité devant le Parlement (qui garde, elle, un aspect nécessairement collectif).

Cette nouvelle forme de « responsabilité directe » devant l'opinion ne peut être constitutionnalisée, contrairement à la précédente. L'objet de son exercice est en effet de maintenir ces institutions invisibles que sont la confiance, l'autorité et la légitimité. Institutions dont le rôle ne cesse de croître, la capacité d'agir reposant de plus en plus sur la qualité de la relation entre gouvernants et gouvernés. Cette responsabilité directe a du même coup aussi une dimension que l'on pourrait qualifier de morale. Elle est liée à la

façon dont des ministres se sentent responsables de la fortification de la démocratie avant de songer à leur carrière (qui les conduit à l'inverse à tendre à se défaire sur l'éventuelle culpabilité de leurs subordonnés). Cette notion de responsabilité politique est aussi centrale dans le nouveau modèle présidentiel-gouvernant du régime démocratique que l'était celle de représentation dans l'ancien modèle parlementaire-représentatif. Le sentiment d'accomplissement ou au contraire d'inaccomplissement démocratique est maintenant directement corrélé aux conditions de son exercice car elle est au cœur de la production de la confiance.

La responsabilité-reddition de comptes

La responsabilité vis-à-vis du passé renvoie à trois formes de relation entre un pouvoir et un public : la *présentation* d'une comptabilité, la *justification* d'actes posés ou de décisions prises, l'*évaluation* de politiques qui ont été menées. La première catégorie est celle qui a donné son nom aux différentes figures de ce type de responsabilité, l'*accountability* ou reddition de comptes²⁵. Avec l'exercice de la responsabilité politique, c'est autour d'elle que la fonction parlementaire de contrôle de l'exécutif s'est historiquement structurée, nous en avons brièvement évoqué l'histoire. Définie au sens le plus immédiat et le plus étroit du terme, la présentation d'une comptabilité s'inscrit dans le registre de la lisibilité, dans son acception la plus passive. Une appréhension de plus en plus détaillée des données budgétaires dans leurs différentes classifications et catégorisations (chapitres, budget prévisionnel, loi de finances rectificative, etc.) lui a bien sûr donné une dimension plus active, toute action se traduisant en chiffres. Du fait de sa relative technicité, cette première figure de la reddition de comptes constitue toujours le cœur symbolique et pratique de l'activité parlementaire, même si les éléments qui la constituent font l'objet d'une diffusion publique plus large.

La *responsabilité-justification* élargit cette approche aux actions et décisions mêmes de l'exécutif. C'est dans ce cadre que prend sens l'idée de la démocratie comme régime qui oblige un pouvoir à s'expliquer. De façon plus précise, on l'a définie dans ce cas comme « la relation entre un acteur et un forum dans laquelle l'acteur a l'obligation d'expliquer et de justifier sa conduite, le forum pouvant poser des questions et formuler un jugement aux conséquences desquelles l'acteur doit faire face²⁶ ». Il faut retenir de cette définition le terme de *relation* : la responsabilité est en effet bien une forme d'interaction. Dans le cadre politique qui retient ici notre attention, elle se manifeste le plus visiblement par le rapport de la majorité et de l'opposition. C'est en effet le rôle essentiel de l'opposition que de mettre en accusation l'action du gouvernement en place, de contester ses actes et ses décisions : c'est sa fonctionnalité démocratique même, pourrait-on dire²⁷. Mais la difficulté est que le propre de l'opposition est de procéder à une

agglomération des critiques pour contester en bloc la validité d'une politique considérée comme « générale ». D'où la nécessité ressentie par beaucoup de citoyens de « dépolitiser » cette forme d'exercice de la responsabilité. « Dépolitiser » n'étant entendu là qu'au sens technique du terme de faire sortir du seul champ d'action des partis politiques. Et ce, de plusieurs façons. En élargissant d'abord le « forum » à l'opinion, permettant à celle-ci d'intervenir selon ses modalités spécifiques, sur le mode diffus des multiples forums notamment constitués par les réseaux sociaux, mais de façon nécessairement plus organisée aussi avec l'intervention d'organisations citoyennes *ad hoc*. L'attention à l'exercice de la responsabilité prenant cette forme élargie est d'autant plus forte que les citoyens ont le sentiment que ce n'est pas, ou que ce n'est plus, dans l'arène électorale ou l'arène partisane que doivent se jouer les choses et se distribuer les sanctions. Ce sont les initiatives civiques de toutes natures qui convoquent désormais le tribunal de l'opinion publique pour mettre en accusation un pouvoir.

Le grand problème auquel nous sommes aujourd'hui confrontés est celui des figures à donner à cet acteur désormais omniprésent qu'est l'opinion. Celle-ci est en effet l'expression contemporaine de la démocratie directe, entendue non pas au sens procédural habituel de décision collective mais comprise sociologiquement comme la figure directement active et expressive de la totalité sociale en sa diversité. La question n'a en soi rien de nouveau. Cela fait plus de deux siècles qu'ont été formulées les premières théories de l'opinion dans son rapport de concurrence à la représentation. Cela a été un des grands *topoi* de la fin du XVIII^e siècle et plus spécifiquement de la période révolutionnaire en France²⁸. Mais la spécificité contemporaine est que l'opinion publique a désormais une *existence matérielle*, alors qu'elle n'existait auparavant que représentée par des notabilités ou de grandes figures, des organisations politiques, des associations, des syndicats, par la presse également (exerçant une fonction expressive de « médiation »). Cette existence matérielle directe est la production propre d'Internet, qui doit donc être appréhendé comme une forme sociale et non comme un média. Mais celle-ci apparaît du même coup comme monstrueuse, multiforme, contradictoire, mêlant les rumeurs les plus insensées et les exposés les plus réfléchis, expression de la vie réelle et projection en même temps de toutes les peurs et de tous les fantasmes. On pourrait tout simplement dire qu'elle est

le peuple, au sens parfois négatif qui était donné à ce terme au XVIII^e siècle²⁹. D'où le retour à la vieille interrogation sur les conditions dans lesquelles on peut le figurer, lui donner une voix audible, une capacité d'intervention, pour devenir un interpellateur pertinent et efficace du pouvoir. On retrouve là une difficulté symétrique de celle que nous avons rencontrée à propos des conditions d'imputation d'une responsabilité, lorsqu'il y a *too many hands* qui sont partie prenante d'une décision. Là, c'est un problème de *too many voices*³⁰ qui se pose. Il est donc nécessaire pour donner son plein effet à l'exercice de la responsabilité-justification que se trouvent peu à peu les moyens de constituer l'opinion, au sens propre du terme. C'est là encore la question de la formation d'un nouveau type d'organisations citoyennes, ayant une fonction de canalisation et de structuration de l'expression sociale qui est posée avec urgence, nous y reviendrons.

La responsabilité-évaluation est liée au jugement de l'efficacité et de l'effectivité des politiques publiques. Elle consiste à mesurer un éventuel écart entre des intentions et des réalisations, c'est-à-dire entre des paroles et des actes. Par exemple à comprendre pourquoi des politiques d'égalisation des chances par l'école ont échoué, ou dans quelle mesure les effets redistributifs attendus d'une politique sociale n'ont pas été atteints. Comprendre ce type d'échecs ou bien la production d'effets pervers est aujourd'hui décisif. D'où le développement considérable du domaine de l'audit et de l'évaluation des politiques publiques³¹. Ces tâches sont complexes et nécessitent des investigations scientifiques très élaborées pour être menées à bien³². Même si elles doivent impliquer la référence à une « expertise d'usage » pour bien tenir compte de la complexité des phénomènes à évaluer, le recours aux méthodes des sciences sociales est incontournable dans ce cas. La démocratisation de ce type d'exercice de la responsabilité par l'évolution est donc essentielle. Les médias ont là encore un rôle capital à jouer – de même que les chercheurs.

Ces trois figures de la responsabilité-reddition de comptes ont historiquement participé du rôle dévolu aux parlements. Nous avons cependant montré comment leur mode d'exercice s'était progressivement élargi et impliquait maintenant davantage la relation directe des gouvernés et des gouvernants. Cet élargissement s'est indexé sur un double mouvement.

Sur celui de l'appel à une « démocratisation » de la reddition de comptes en premier lieu – il n'y a pas à revenir sur ce point. Mais aussi sur une transformation de la nature des parlements lorsque ceux-ci sont devenus essentiellement structurés par les logiques partisans. Ces dernières ont positivement joué leur rôle en rationalisant la fonction d'opposition. Mais elles ont simultanément dévitalisé certaines des interventions parlementaires en les politisant systématiquement, c'est-à-dire en ordonnant chacune d'entre elles à cette seule fonction d'opposition. Ce qui conduit mécaniquement à un appauvrissement de l'action parlementaire « intrinsèque », en niant notamment les incertitudes et les indéterminations dans la définition du bien commun. D'où la nécessité de retrouver pour aujourd'hui l'esprit et la forme de la vie parlementaire des origines, animée par des personnalités indépendantes et consacrée à des tâches de surveillance, d'enquête, de conseil, d'évaluation – mais cette fois dans un cadre démocratisé et élargi. C'est dans cette direction que s'inscrivent par exemple certaines réflexions contemporaines sur la rénovation d'institutions comme le Conseil économique, social et environnemental, en France. Elles recourent au constat fait d'un autre côté sur la nécessaire constitution de l'opinion en *société civile organisée*. Il y a là une piste fondamentale à creuser pour donner sa pleine consistance à l'exercice de la responsabilité.

La responsabilité d'engagement face à l'avenir

Poser la question de la responsabilité, c'est enfin appréhender la question de la volonté et celle de la capacité de changer les choses. On ne peut en effet être tenu pour responsable si l'on n'a pas la capacité d'agir sur le monde. Les notions de pouvoir et de responsabilité se lient nécessairement. Dans le modèle parlementaire classique, c'était le *vote d'investiture* qui incarnait cette dimension. Il avait pour fonction de confirmer la confiance dans la capacité d'un gouvernement à affronter les épreuves à venir et à mettre en œuvre son programme. On parlait d'ailleurs généralement à ce propos d'un « vote de confiance ». C'est une dimension essentielle de la responsabilité proprement politique sur laquelle Max Weber avait fortement mis l'accent³³. À l'âge du parlementarisme rationalisé, il est devenu fréquent, c'est le cas en France, que cette précédente obligation d'obtenir l'investiture avant de se lancer dans l'action soit considérée comme négligeable, comme si ce n'était plus sur ce mode que devait s'exprimer la confiance accordée pour affronter l'avenir. Désormais, a-t-on constaté en ce sens, « les ministres se sentent des tiers par rapport aux parlementaires auxquels ils ne doivent rien³⁴ », la bénédiction présidentielle leur suffisant.

Le fait est aussi que la question de la volonté en politique a changé de nature. Alors que son expression se liait précédemment à l'exercice d'une alternance politique ou à la vision d'un changement de société, enchâssée donc dans une appréhension globalisée de la capacité d'agir sur les choses, elle s'apprécie dorénavant de façon plus prosaïque et plus immédiate. Or, de même qu'il y a aujourd'hui une crise de l'imputation, on peut dire qu'il y a aussi une crise de la volonté. En témoigne la force du sentiment d'impuissance qui fait partout douter les citoyens de la capacité des gouvernants à peser sur le réel. La question est au cœur du désenchantement démocratique contemporain. L'exercice de la responsabilité face à l'avenir impose d'accorder toute l'attention qu'il mérite à ce sentiment qui mine la démocratie. Au-delà de la stigmatisation facile³⁵ d'une classe politique jugée insuffisamment soucieuse de servir le bien commun ou aveuglément soumise à l'idéologie néolibérale, il y a là un problème essentiel. Comment le traiter ?

Il y a plusieurs façons d'y répondre. Par une rhétorique du volontarisme et de l'optimisme, ou par un simulacre de la maîtrise, comme c'est le plus souvent le cas. Par un aveu défaitiste d'indépassable impuissance et d'incapacité aussi : « Nous avons tout essayé », « On ne peut rien faire de plus ». Le domaine des actions sur l'emploi est là exemplaire de ces deux types d'attitude et de discours. Notons aussi que se multiplient parallèlement des approches de l'avenir qui mettent de côté la question de la volonté ou ne l'appréhendent que négativement. C'était hier le cas de la vision traditionaliste pour laquelle la soumission à l'ordre donné du monde se liait à une haine de la volonté. Cela n'a aussi cessé d'être le présumé du point de vue libéral-conservateur. Et c'est aujourd'hui de plus en plus ce qui sous-tend certaines conceptions bio-politiques ou écologistes du monde qui invitent à se dépouiller du vieil orgueil technologique et à se conformer à une politique de la vie et de la nature, enjoignant ainsi les humains à se faire les disciples dociles d'un savoir objectif donnant implicitement congé à l'idéal démocratique d'une volonté transformatrice du monde.

Mais il y a une autre façon de concevoir la responsabilité comme capacité d'engagement dans son lien avec l'expression d'une volonté. Elle implique de distinguer « volonté projective » et « volonté réflexive ». La volonté projective s'appréhende comme énergie et imagination, détermination à vaincre des résistances, à triompher de l'adversité, à s'impliquer dans la durée. Elle s'applique adéquatement au caractère d'un individu, qualifiant sa force morale. C'est le guerrier et le résistant qui en ont incarné les figures archétypiques dans l'histoire : Napoléon « ogre de volonté », l'homme du 18-Juin qui s'est opposé à la fatalité ; tous les anonymes, rebelles, insurgés ou dissidents aussi, qui ont fait fléchir les puissants en déployant une énergie disproportionnée à leur position objective. Cette question n'a cessé de hanter un monde moderne oscillant entre le repli sur la jouissance du bonheur privé et l'aspiration à changer le cours de l'histoire. Dans les démocraties désenchantées et rapetissées du tournant du xx^e siècle, l'engagement dans ce qui allait devenir la Grande Guerre s'est nourri de la transposition à un niveau collectif d'un tel désir d'énergie salvatrice. Nul ne l'a mieux expliqué que Robert Musil, dans ses divers essais autant que dans *L'Homme sans qualités*. Posant la question de savoir comment le continent européen avait fini par trouver son compte psychologique et moral dans l'entrée en guerre, il écrira

laconiquement : « Parce que nous en avons assez de la paix. » « Je crois, poursuivra-t-il, que la guerre s'est déclarée dans le corps de notre société comme une maladie ; une énergie énorme ne s'est pas trouvée d'autre voie d'accès à notre âme que cette fistule gangréneuse »³⁶. Pour lui, cette guerre s'était en quelque sorte imposée comme une alternative à la médiocrité de la société bourgeoise, elle avait été une façon de sortir du règne de l'intérêt égoïste et du rétrécissement des existences. Le problème de la modernité était bien en effet pour Musil celui du nécessaire recours à une « nouvelle doctrine de la volonté »³⁷, faisant revenir à une vie qui serait « activité ininterrompue, sorte de combustion comme la respiration »³⁸. Après la guerre, montrera-t-il, c'est l'hitlérisme qui avait repris le flambeau, en se présentant comme le régime de la volonté incarnée. Avec lui, « c'est la volonté qui a pris le pouvoir en Allemagne », écrira-t-il³⁹. Le remède avait ainsi été celui du cauchemar. Aussi, les démocraties souhaiteront conjurer après 1945 le spectre des totalitarismes volontaristes en célébrant les vertus d'une démocratie plus modeste. À laquelle, il est vrai, les trente années de forte croissance de l'après-guerre allaient donner le goût d'une société de consommation au matérialisme compensateur des exaltations du passé.

Mais dans un monde aussi instable qu'interdépendant, désormais beaucoup moins sûr de ses valeurs, renaît cette question de la volonté et de la capacité d'engagement. Sauf pour les esprits prêts à basculer dans les aventures de l'extrême, force est de constater que l'ancienne volonté projective ne peut plus avoir la place qui était auparavant la sienne, lorsqu'elle se liait à l'exercice d'une souveraineté non contrainte dans un monde fermé – politiquement s'entend, car ce type de volonté conserve toute sa valeur comme qualité morale individuelle. Mais c'est en revanche une forme de volonté réflexive dont nous avons besoin. Alors que la volonté projective appliquée à la politique considérait la société comme un individu en grand, unifiée et homogène donc, susceptible d'être mobilisée comme une armée, soumise à un commandement directement efficace, modelée comme un individu se forge le caractère, la volonté réflexive part, elle, du constat de la division sociale et prend celle-ci comme objet du politique. Elle considère donc les conflits, les inégalités, les discordes, les préjugés qui traversent la société pour les mettre à nu, les rendre visibles par tous et en faire l'objet du

débat public. L'engagement des gouvernants se lie dans ce cas au travail collectif de la société sur elle-même pour instituer une société plus juste, plus libre et davantage pacifiée. La puissance de cette volonté se lie à la capacité de *reformer* (le sens étymologique du mot « réforme ») une société en lui faisant percevoir sa constitution réelle comme les sources de ses blocages. Son exercice s'apparente donc aussi à un travail de lucidité.

Notes

1. Donnée dans l'introduction d'Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER, *La Responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 12.

2. Denis BARANGER, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 2002, p. 25.

3. Edmund BURKE, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, *op. cit.*, p. 495.

4. Il fut reconnu coupable d'extorsion de fonds, de prise illégale de butin et de fautes militaires. L'acte d'accusation avait parlé de « fraudes et méfaits à l'égard du Roi et du peuple ». Voir Theodore F. T. PLUCKNETT, « The Origin of Impeachment », *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 24, 1942.

5. William BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford, Oxford University Press, 1769, livre IV, chap. 19.

6. « *Inquisitor-General of the grievance of the kingdom* ». Formule utilisée dans son discours devant les Lords pour l'impeachment de Lionel Cranfield en 1624. Discours reproduit in John P. KENYON, *The Stuart Constitution, 1603-1688 : Documents and Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966, p. 100-102.

7. Sur cette histoire, voir l'ouvrage très précisément documenté de Denis BARANGER, *Parlementarisme des origines*, *op. cit.*

8. La critique de l'existence de conseillers du roi agissant comme des sortes de « ministres secrets », donc irresponsables, contribua par réaction à stabiliser et même à renforcer le pouvoir des ministres, responsables, eux.

9. Sur le caractère complexe de cette évolution, voir Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, *op. cit.* L'auteur a insisté sur le fait que cette mise en œuvre du principe de responsabilité politique devait même être comprise comme le vecteur de cet accroissement de l'exécutif.

10. En 1839, au moment de la plus grave crise ministérielle qu'ait connue la monarchie de Juillet, les penseurs du régime multiplieront les publications pour soutenir que la prérogative royale n'avait nullement été entamée. Voir sur ce point mes développements in *La Monarchie impossible. Les chartes de 1814 et 1830*, Paris, Fayard, 1994, p. 149-181.

11. Sur cette distinction, voir Alain LAQUIÈZE, *Les Origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, 2002.

12. VITROLLES, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, Dentu, 1815, p. 10.

13. Pierre-Paul ROYER-COLLARD, discours du 12 février 1816, repris in Prosper DE BARANTE, *La Vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, t. 1, Paris, Didier, 1851, p. 217. On notera qu'il qualifiera significativement l'Angleterre de « république déguisée sous la forme d'une monarchie ».

14. Voir Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, op. cit., et Lucien JAUME, « Le concept de responsabilité des ministres chez Benjamin Constant », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 42, 2000.

15. Philippe SÉGUR, *La Responsabilité politique*, Paris, PUF, 1998.

16. Voir sa définition développée in Diana WOODHOUSE, *Ministers and Parliament : Accountability in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

17. John Stuart MILL, *Le Gouvernement représentatif* (1861), Paris, Guillaumin, 1865. Les citations qui suivent sont extraites du chapitre 5, « Des fonctions qui appartiennent aux corps représentatifs », p. 99-120.

18. À l'exception de l'Italie avant les réformes des années 2000. Voir sur ce point Christian BIDÉGARAY, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du “jardin des délices démocratiques” », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000.

19. Voir Paul RICŒUR, « Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique », *Esprit*, novembre 1994.

20. Sur ce problème de l'imputabilité dans une société complexe, voir Dennis F. THOMPSON, « Moral Responsibility of Public Officials : The Problem of Many Hands », *The American Political Science Review*, vol. 74, n° 4, 1980 ; et Mark BOVENS, *The Quest for Responsibility : Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

21. Ulrich BECK, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité* (1986), Paris, Aubier, 2001, p. 399. C'est pour cela que la notion de risque a historiquement été liée à la perspective d'une socialisation de la responsabilité – un « accident » étant un événement fortuit, non imputable.

22. Sur ce mouvement capital, voir Olivier BEAUD, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, janvier 2000 ; Antoine GARAPON et Denis SALAS, *La République pénalisée*, Paris, Hachette, 1996 ; et Robert D. BEHN, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington (DC), Brookings, 2002, chap. « Taking Accountability to the Courts ».

23. Voir Olivier BEAUD, *Le Sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, PUF, 1999.

24. Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER, « Le principe irresponsabilité », *Le Débat*, n° 108, janvier-février 2000, p. 39 et 41. Les auteurs voient encore dans la démission « un simulacre des sociétés modernes, le sacrifice mimé d'un homme permettant la réconciliation de la communauté, le gouvernement au sens étroit, la société au sens large ».

25. Pour une approche d'ensemble des questions posées par cette catégorie, voir Mark BOVENS, Robert E. GOODIN et Thomas SCHILLEMANS (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

[26.](#) Mark BOVENS, « Analysing and Assessing Accountability : A Conceptual Framework », *European Law Journal*, vol. 13, n^o 4, 2007, p. 447.

[27.](#) Sur cette approche du rôle de l'opposition, voir mes développements in *La Contre-démocratie*, *op. cit.* ; et, en termes plus juridiques, les analyses de Carlos-Miguel PIMENTEL, notamment son article synthétique « L'opinion ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n^o 108, janvier 2004.

[28.](#) J'ai eu l'occasion de développer cette question dans *Le Peuple introuvable*, *op. cit.*, et dans *La Démocratie inachevée*, *op. cit.*

[29.](#) Voir mes développements sur ce point in *Le Moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985, et *Le Sacre du citoyen*, *op. cit.*

[30.](#) Mark Bovens fait de son côté référence à un contexte dans lequel il y a *too many eyes*.

[31.](#) On notera que l'article 24 de la Constitution de la V^e République y fait directement référence, en assignant trois fonctions au Parlement : voter la loi, contrôler l'action du gouvernement et évaluer les politiques publiques.

[32.](#) Elles représentent une grande part de l'activité des centres de recherche en sciences sociales. On peut se reporter à titre d'exemple significatif aux objectifs et aux méthodes de l'Institut des politiques publiques mis en place au sein de l'École d'économie de Paris, en France.

[33.](#) Voir sa célèbre conférence de 1919, « La profession et la vocation de politique », reprise in *Le Savant et le Politique*, Paris, La Découverte, 2003. Il y avait souligné l'importance supérieure de cette « responsabilité envers l'avenir », qui était cruciale pour lui dans l'Allemagne d'après la défaite, alors que la plupart des débats restaient polarisés sur les causes de la défaite et la question de la responsabilité allemande dans le déclenchement de la guerre.

[34.](#) Formulation employée par Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER, *La Responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 9.

[35.](#) Mais loin d'être inexacte !

[36.](#) Robert MUSIL, « L'Europe désarmée ou petit voyage du coq à l'âne » (1922), in *Essais*, Paris, Seuil, 1984, p. 150-152.

[37.](#) *L'Homme sans qualités* (1930-1943), Paris, Seuil, 1956, p. 786.

[38.](#) *Ibid.*, p. 786-787.

[39.](#) *Essais*, *op. cit.*, p. 397.

4.

Réactivité

Aujourd'hui, sous toutes les latitudes, les citoyens se sentent de moins en moins écoutés et représentés par ceux qu'ils ont élus. La parole qu'ils ont fait entendre dans les urnes se dissout ensuite dans les enceintes parlementaires tandis que les gouvernants semblent atteints de surdité. L'expression citoyenne ordinaire, de son côté, n'existe désormais plus qu'atomisée sur les réseaux sociaux, subtilement manipulée par les intérêts des groupes de pression organisés ou cantonnée à une parole protestataire diffuse. Se lient ainsi à la fois un manque de réceptivité des gouvernants et une expression citoyenne atrophiée. Plusieurs facteurs historiques ont été à l'œuvre pour conduire à cette situation. Le repli progressif sur le formalisme électoral de l'expression citoyenne d'abord : c'est le grand mouvement qui s'est accompli au XIX^e siècle et a continué à produire ses effets au XX^e. La professionnalisation des partis politiques qui les a de plus en plus détachés de la réalité ensuite : c'est ce qui s'est accéléré à la fin du XX^e siècle avec le processus de « désociologisation » de la politique. Il est important d'en apprécier les ressorts et les effets pour envisager les conditions d'institution d'une véritable *démocratie d'expression et d'interaction* liant de façon permanente et dynamique gouvernants et gouvernés, de telle sorte que ces derniers restent bien un peuple souverain.

Écouter et gouverner : leçon d'histoire régressive

Le projet de lier action gouvernementale et écoute de la société est ancien. Il a été formulé au tournant du XIX^e siècle par les premiers théoriciens modernes de la gouvernamentalité, Necker et Guizot. Ce n'est certes pas en tant que démocrates qu'ils avaient réfléchi dans cette direction. Mais, en hommes qui avaient l'expérience de l'exercice du pouvoir, ils avaient compris qu'une page avait été tournée avec les révolutions américaine et française. Si le discours politique en général et celui des campagnes électorales en particulier pouvaient continuer à se mettre à la vieille école des arts de la séduction et de la manipulation, l'action gouvernementale devait en effet dorénavant tenir compte de l'existence d'une société civile émancipée dans laquelle les citoyens avaient les moyens d'exprimer leurs intérêts, leurs opinions, et de les défendre. Il n'était donc plus réaliste d'imaginer qu'il soit encore possible de se limiter à réunir la dureté à la ruse pour gérer une population, comme l'avaient théorisé un Naudé ou un Mazarin. Et ils ne se reconnaissaient simultanément pas dans l'approche libérale classique, comme celle d'un Benjamin Constant, qui esquivait la question de l'exécutif en plaidant pour un pouvoir faible. Ils ont fait pour cela œuvre intellectuelle originale. Le premier, Jacques Necker, en publiant en 1792 *Du pouvoir exécutif dans les grands États*. Le second, François Guizot, avec toute une série de publications dans les premières années de la Restauration, culminant en 1821 avec *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*. Ces deux livres ont proposé les premières philosophies pratiques du pouvoir exécutif à l'âge de la souveraineté du peuple.

Necker avait été bien isolé pour affirmer pendant la Révolution que le pouvoir exécutif, quoique second en apparence, jouait en fait un rôle essentiel dans l'ordre politique. Il avait ainsi pris totalement à contre-pied les réflexions des hommes de 1789 centrées sur la composition du corps législatif et le sens à donner au principe représentatif. Alors que ceux-ci avaient focalisé leur attention sur ces questions, il les considérait, lui, comme secondaires, ou du moins susceptibles d'un éventail de solutions également satisfaisantes. À ses yeux, la fonctionnalité législative d'un Parlement, qui en constitue l'essence, était en effet simple à définir dans son objet : la

production de normes. Et elle n'était pas en elle-même substantiellement modifiée par le nombre de ses membres, leur mode de nomination ou la durée de leur mandat. Sa fonctionnalité n'était pas absorbée par sa forme, pour résumer. Alors qu'en revanche, disait-il, « la constitution du pouvoir exécutif compose la principale et peut-être l'unique difficulté de tous les systèmes de gouvernement¹ ». C'est en effet sa fonctionnalité qui était pour lui problématique. Le pouvoir exécutif, expliquait-il, est un pouvoir directement actif, totalement défini par le contenu de ses actions, réduit à elles. Sa fonctionnalité est du même coup entièrement dépendante de ses formes et de sa pratique. « On peut aisément décrire ses fonctions, et les séparer de celles qui appartiennent exclusivement au corps législatif, écrivait-il en ce sens. Mais quand on veut composer ce pouvoir ; quand on veut faire le choix des éléments propres à constituer sa force, on aperçoit les difficultés d'une pareille théorie ; et l'on pardonnerait peut-être à l'Assemblée nationale de les avoir méconnues ou d'en avoir distrait son attention, si tous nos malheurs, ceux que nous avons éprouvés, ceux que nous ressentons, ceux que nous craignons encore, ne devaient pas être rapportés à cette première faute². » Necker faisait œuvre de pionnier en s'interrogeant ainsi sur les conditions d'un gouvernement simultanément efficace et libéral.

C'est un de ses lecteurs attentifs, François Guizot, qui proposera vingt ans plus tard la première vision systématique d'une gouvernamentalité moderne. Alors que Necker avait considéré le pouvoir exécutif dans son essence et ses fonctions, Guizot l'appréhendera surtout à partir des conditions pratiques de son efficacité. Il sera le premier à formuler de cette façon une théorie de la *gouvernamentalité libérale*. « Tout gouvernement, pour assurer sa survie, doit satisfaire aux besoins de la société qu'il régit et chercher ses racines dans les intérêts moraux et matériels de son peuple », posait-il au point de départ³. Exercice du pouvoir et connaissance de la société étaient ainsi indissociables pour lui. « Il faut se saisir fortement de la société, étudier partout ce qu'elle désire », disait-il⁴, « étudier les besoins et sonder leur nature⁵ ». Dans un des ouvrages politiques majeurs du XIX^e siècle, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*⁶, il systématisera ces premières formulations et posera en des termes très neufs les conditions d'un exercice adéquat du pouvoir à l'âge moderne. « Le pouvoir, y expliquait-il, est souvent

saisi d'une étrange erreur. [...] Des ministres, des préfets, des maires, des percepteurs, des soldats, c'est là ce qu'il appelle des moyens de gouvernement ; et quand il les possède, quand il les a disposés en réseaux sur la face du pays, il dit qu'il gouverne, et s'étonne de rencontrer encore des obstacles, de ne pas posséder son peuple comme ses agents. » Et il poursuivait : « Je me hâte de le dire ; ce n'est point là ce que j'entends par moyens de gouvernement. Si ceux-là suffisaient, de quoi se plaindrait aujourd'hui le pouvoir ? Il est pourvu de telles machines ; jamais on n'en vit autant ni d'aussi bonnes. Cependant il répète que la France est ingouvernable, que tout est révolte et anarchie ; il meurt de faiblesse au milieu de ses forces, comme Midas de faim au milieu de son or. C'est qu'en effet les vrais moyens de gouvernement ne sont pas dans ces instruments directs et visibles de l'action du pouvoir. Ils résident au sein de la société elle-même et ne peuvent en être séparés. La société humaine n'est pas un champ que vienne exploiter un maître. Il est vain de prétendre la régir par des forces extérieures à ses forces, par des machines établies à sa surface mais qui n'ont point de racines dans ses entrailles et n'y puisent point le principe de leur mouvement. Les moyens de gouvernement intérieur, que renferme et peut fournir le pays même, voilà ceux dont je m'occupe⁷. »

Guizot mettait simultanément l'accent sur la centralité de ce qu'il avait nommé le « gouvernement des esprits⁸ ». Cette prise de conscience des nouvelles conditions de l'art de gouverner se traduira d'ailleurs sous la Restauration par l'apparition d'un néologisme : on commencera ainsi à parler de *gouvernementabilité*⁹. Ces réflexions restaient avant tout celles d'un homme d'action. Dans son maître livre, il voulait comprendre un paradoxe : comment un ministère tout-puissant, alors dominé par les ultras, pouvait en 1821 s'avérer incapable de maîtriser son objet alors qu'il avait muselé l'opposition, qu'il disposait d'une forte administration et d'une police efficace ? Guizot avait compris qu'à l'âge démocratique exercer le pouvoir impliquait de savoir « traiter avec les masses » et pour cela de maîtriser des moyens de gouvernement qu'il qualifiait d'*intérieurs*. « En théorie comme en fait, écrivait-il ainsi, gouvernement et société ne sont point deux être distincts [...]. C'est un seul et même être¹⁰. » Le problème fondamental de l'ère post-napoléonienne, soulignait-il encore, était de « constituer le gouvernement par

l'action de la société et la société par l'action du gouvernement¹¹ ». Guizot voulait dire par là que la société moderne étant structurée par un entrelacs d'opinions, de passions et d'intérêts unis par une « sorte de susceptibilité nerveuse », le gouvernement ne pouvait avoir d'efficacité que s'il interagissait avec ces éléments constituant la vie du pays. C'était l'argument principal de *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France* : les véritables moyens de gouvernement résident dans ces intérêts, ces passions, ces opinions, qui constituent ensemble les « besoins » de la société. Ils étaient les « anses » par où le gouvernement devait saisir, pour les mouvoir, les masses. Gouverner revenait donc à s'insérer dans ce système de besoins, en tâchant de s'y conformer dans la plus grande coïncidence possible. La critique des machines politiques et des moyens de gouvernement « extérieurs » se prolongeait ainsi chez lui en critique sociale. Si le gouvernement de 1821 était une machine qui tournait à vide, c'était aussi parce que la dynastie régnante était « sinon étrangère, du moins trop extérieure à l'existence publique, trop peu ancrée dans les besoins et dans les forces qui semblent appelés à décider du sort futur de tous¹² ». Guizot appelait en conséquence ses amis libéraux à apprendre à gouverner autrement pour préparer le jour où ils arriveraient au pouvoir.

C'était certes à cette époque de son parcours un discours d'opposant virulent. Mais Guizot avait en même temps aperçu quelque chose de vraiment neuf en pensant en termes d'interaction positive le rapport entre le pouvoir et la société. Ce qui le conduira d'ailleurs aussi à réfléchir dans des termes inédits à la question de la représentation. Il a en effet proposé de comprendre celle-ci au-delà des idées de mandat électoral et de figuration, en la considérant comme relevant d'un processus de type cognitif : il a ainsi conçu comme superposées la publicité et la représentation. Et c'est dans cette perspective qu'il a inscrit son enquête historique sur les origines et les transformations du gouvernement représentatif. « À le bien prendre, écrira-t-il significativement, ce qui caractérise les institutions auxquelles l'Europe aspire, ce n'est pas la représentation, ce n'est pas l'élection, ce n'est pas la délibération, c'est la publicité. Le besoin de publicité, dans l'administration des affaires publiques, est le trait essentiel de l'état social et de l'esprit du temps [...]. Où la publicité manque, il peut y avoir des élections, des assemblées, des délibérations ; mais les peuples n'y croient pas, et ils ont

raison¹³. » Cette publicité, insistait-il, permet d'opérer un travail de « révélation réciproque » entre le pouvoir et la société. Revenant sur cette question dans son grand cours de 1828 sur le gouvernement représentatif, il reconnaîtra l'importance de la division des pouvoirs et de l'élection, mais, écrira-t-il, « à considérer la théorie, la publicité est peut-être le caractère le plus essentiel du gouvernement représentatif¹⁴ ». « L'élection, expliquait-il en effet, est, de sa nature, un acte brusque et peu susceptible de délibération : si cet acte ne se lie pas à toutes les habitudes, à tous les antécédents des électeurs, s'il n'est pas, en quelque sorte, le résultat d'une longue délibération antérieure, l'expression de leur opinion habituelle, il sera très aisé de surprendre leur volonté, ou de les pousser à n'écouter que la passion du moment ; alors l'élection manquera de sincérité ou de raison¹⁵. » À l'inverse, la publicité permettait à ses yeux d'entretenir une communication permanente entre l'opinion et le gouvernement.

Alors qu'il avait été nommé en 1814 secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le jeune Guizot avait d'ailleurs activement participé à la confection d'une *Statistique morale du royaume* qui avait prolongé une initiative précédente de rédaction d'un *Tableau général de l'esprit public*. Il s'était agi dans les deux cas d'enquêtes pionnières, élaborées à partir de questionnaires très fouillés¹⁶, en totale rupture avec d'autres entreprises de l'époque que l'on pourrait penser à première vue apparentées. Lorsque Jean-Marie Roland, ministre de l'Intérieur, avait créé en 1792 un « Bureau de la correspondance relative à la formation et à la propagation de l'esprit public », il lui avait par exemple surtout confié le soin de diffuser dans les départements la presse girondine¹⁷. Sous la monarchie de Juillet, dans les années 1837-1839, un « Bureau de l'esprit public », raillé par Balzac, employait quant à lui des journalistes, payés sur les fonds secrets, chargés de fournir clefs en main aux journaux des départements des articles favorables au gouvernement. La perspective de Guizot était d'une autre nature. C'était une conception novatrice de l'action gouvernementale qu'il cherchait à mettre en œuvre.

Retournées à l'avantage des citoyens et mises au service d'une exigence démocratique, ces réflexions pionnières formulées dans le contexte français auraient pu ouvrir la voie à la définition d'une souveraineté active du peuple

et donner un premier cadre à un rapport vertueux entre gouvernés et gouvernants. Mais elles resteront alors isolées et n'auront guère d'écho, alors même que les autres ouvrages de ces deux auteurs trouveront partout de nombreux lecteurs. Il faudra en fait attendre Jürgen Habermas pour que l'œuvre d'un Guizot soit reconnue dans son statut de première formulation d'un « règne de l'opinion publique »¹⁸. Tout au long du XIX^e siècle, les libéraux resteront en effet enfermés dans leur obsession de l'État minimal et limiteront leur ambition politique à la défense du parlementarisme traditionnel. Tandis que les mondes républicain et socialiste s'attacheront prioritairement de leur côté à imaginer les modalités de mécanismes assurant une meilleure représentativité des élus – la question du pouvoir exécutif étant ainsi esquivée des deux côtés.

C'est en développant et en radicalisant ces intuitions, et en leur donnant une forme institutionnelle, que pourrait être définie une démocratie d'interaction entre gouvernement et société qui redonne du pouvoir aux citoyens en obligeant les gouvernants à mieux réagir à leurs attentes. Mais ce sont simultanément les modes d'expression de la société qui doivent être refondés, tant ils sont aujourd'hui atrophiés, rétrécis aux manifestations d'une démocratie négative ou à la réduction sondagière comme à l'atomisation des réseaux sociaux. Cette atrophie a une histoire, qu'il est utile de rappeler pour bien saisir, là encore, la nature et l'ampleur de la révolution citoyenne à opérer.

Polarisation et rétrécissement de l'expression citoyenne

La montée en puissance des mouvements populistes constitue l'un des phénomènes politiques les plus notables du début du XXI^e siècle, en Europe et bien au-delà. Un fait aussi massif a nécessairement de multiples causes. Mais il s'est à l'évidence nourri du sentiment d'abandon que ressentent de nombreux citoyens qui ne se considèrent plus représentés par les partis traditionnels. On ne peut prendre la mesure de cette question que si l'on rappelle brièvement les conditions dans lesquelles s'était précédemment opérée une polarisation de l'expression sociale ayant institué ces partis, et d'autres grandes organisations comme les syndicats, en porte-parole quasi exclusifs du monde social. Cette polarisation, qui avait abouti à partir de la fin du XIX^e siècle à la mise en place de formes que l'on pourrait dire monopolistiques de la représentation, marquait une rupture avec la multiplicité des modalités de l'expression citoyenne que l'on avait pu observer au moment fondateur des révolutions américaine et française. En a témoigné, à titre d'exemple emblématique, l'importance que revêtait alors l'activité pétitionnaire – importance particulièrement marquée dans le cas français.

Le droit de pétition, on le sait, a une origine prédémocratique. Que ce soit en Angleterre ou en France, il avait été accordé pour que puissent être formulées des récriminations individuelles à un âge où les citoyens ne disposaient d'aucune instance susceptible de les représenter. Cette dimension perdurera. Mais, dès les premiers jours de la Révolution française, les pétitions se multiplieront en prenant un caractère collectif et politique, demandant l'adoption d'une loi, la réforme d'une institution, ou un changement d'orientation du ministère public. Les pétitions accompagnaient et prolongeaient dans ce cas l'activité citoyenne. Elles faisaient exister une forme de démocratie directe à côté du mécanisme représentatif. Un décret de 1789¹⁹ sur l'organisation du droit de suffrage mentionnait ainsi explicitement l'octroi du droit de pétition comme une sorte de compensation de la confiscation du pouvoir de l'électeur impliquée par la prohibition des mandats impératifs et la liberté de manœuvre accordée au représentant. Au-

delà de cet assouplissement des rigueurs et des formalismes de la représentation électorale, l'activité pétitionnaire permettait également de contrebalancer l'effet des restrictions qui étaient alors apportées au droit de suffrage, au-delà même des conséquences de son organisation à deux degrés. On a justement pu dire qu'elle jouait ainsi le rôle d'un « succédané du droit de suffrage politique²⁰ ». Ceux qui ne remplissaient pas les conditions de cens pour être citoyens actifs pouvaient en effet faire entendre leur voix par ce biais. C'était aussi vrai pour les femmes. Si le suffrage était limité de plusieurs façons, la pétition était, elle, vraiment universelle.

On ne s'étonne pas, dans ces conditions, que cette activité pétitionnaire ait pris beaucoup d'ampleur pendant cette période. Elle n'était d'ailleurs pas dissociée de la vie parlementaire puisqu'il était prévu que des députations de signataires puissent être admises à s'exprimer à la barre de l'Assemblée²¹. Il suffit de consulter les procès-verbaux des séances pour constater la place considérable qu'avait alors prise la présentation de ces requêtes dans l'ordre du jour (elles étaient en effet présentées et discutées en séance). Quelques années plus tard, sous la monarchie de Juillet, Cormenin, un des grands pamphlétaires républicains de la période, écrira dans le même sens que, par la pétition, « le dernier des prolétaires monte à la tribune et parle publiquement devant toute la France. Par elle, le Français non éligible, ni électeur, ni même citoyen, peut exercer l'initiative comme les députés, comme le gouvernement lui-même²² ».

Le fait remarquable pour notre développement est que cette pratique pétitionnaire se verra simultanément violemment critiquée. Dès la Révolution, par les plus conservateurs des théoriciens du régime représentatif. Soucieux pour les uns de donner à ceux qui étaient distingués par l'élection le monopole de la représentation sociale. « Agir ou parler pour autrui, diront-ils par exemple, c'est représenter, et des citoyens non fonctionnaires n'ont aucune représentation à exercer²³. » Ou puis pour les autres par la peur aussi immédiatement sociale que politique de voir les pétitionnaires « ériger les vœux personnels en votes politiques » et ainsi « substituer l'anarchie démocratique au système représentatif »²⁴. Mais les républicains finiront aussi par penser dans les mêmes termes pour des raisons doctrinales. Si un Ledru-Rollin, le « père du suffrage universel », célébrait

dans les années de la lutte pour son obtention les pétitions comme équivalant à une « presse des masses » et voyait en elles une « édition des pensées publiques »²⁵, il changera radicalement de position après 1848, estimant que les voix des urnes suffisaient désormais à exprimer les demandes et les sentiments de la société. Dans le camp républicain, nul n'exprimera mieux ce point de vue réducteur qu'Émile de Girardin. « Le droit de pétition, notait-il abruptement, est un contresens démocratique et un anachronisme républicain. Le souverain commande et ne pétitionne pas²⁶. » La pétition n'était pour lui qu'une forme primitive et inaccomplie de la souveraineté du peuple. Elle n'avait donc de raison d'être que lorsque ce dernier en était dépossédé. « Le droit de pétition appartient au droit monarchique, martelait-il ; il n'appartient pas au régime démocratique. Rétablissez le suffrage universel, rétablissez-le sincèrement, et le droit de pétition deviendra parfaitement inutile²⁷. »

Les républicains de 1848, comme plus tard ceux de la III^e République, chercheront ainsi à réglementer et à minimiser un droit qu'ils jugeaient désormais dépassé. Ils considéraient en effet que le moment du vote pouvait absorber et saturer le champ du politique. L'expression de la société n'était dès lors concevable que sous les deux espèces d'une forme politique totalement institutionnalisée et formalisée, d'un côté, et d'une privatisation absolue des opinions, de l'autre. D'où l'extinction de ce droit, le Parlement finissant par se limiter à enregistrer les pétitions sans plus jamais discuter aucune d'entre elles²⁸. Il descendit alors définitivement de son ancien « piédestal constitutionnel »²⁹. La conception polarisée de l'expression sociale qui en a résulté à partir de cette période est partout devenue une composante structurante de la parlementarisation des démocraties et du rétrécissement de l'expression citoyenne. Cette vision institutionnelle a trouvé son prolongement dans une appréhension également restrictive de l'espace pertinent du politique, comme en ont témoigné de façon exemplaire les termes du grand débat de la fin du XIX^e siècle sur le droit de manifester sur la voie publique, qui a opposé en France ce qu'on appelait alors l'extrême gauche aux figures tutélaires de la III^e République. Ce débat a en effet prolongé la distinction historique et théorique entre représentation institutionnelle polarisée et représentation multiforme du social que nous venons de souligner. L'opposition des « Chambres » et de la « rue » en a

concentré les termes, constituant un remarquable analyseur du type de « démocratie limitée » dont les pères fondateurs de la République s'étaient fait en France les champions.

Dans la tête de ces pères fondateurs, les manifestations de rue ne pouvaient avoir de sens que dans des circonstances exceptionnelles, en cas de mise en péril du régime, constituant alors une sorte d'équivalent de l'ancien « droit à l'insurrection » célébré pendant la Révolution³⁰. Mais, à l'exception de ces situations limites, la forme de démocratie indissociablement directe et désordonnée à laquelle elles correspondaient ne leur apparaissait pas admissible. Pourquoi avoir en effet besoin de s'exprimer dans la rue si le pays était représenté dans les Chambres ? « Je ne vois pas l'utilité de doubler de la sorte une discussion qui se produirait dans la salle de séance », commentait abruptement un des ténors du radicalisme³¹. Même le recours à la rue sur le terrain revendicatif n'était pas considéré comme légitime, ainsi qu'en témoignaient les commentaires critiques de la presse républicaine de l'époque sur les cortèges de grévistes. « Les caravanes qui vont chantant des refrains [...] peuvent convenir à des camelots, mais non à des ouvriers républicains. Elles sont inutiles et funestes », y lisait-on par exemple³². Pierre Waldeck-Rousseau allait de son côté jusqu'à parler d'« usurpation de la voie publique » à propos des manifestations, les accusant d'équivaloir à une confiscation de la rue par des « artisans en manifestations extérieures »³³. « Extérieures » à l'espace parlementaire-représentatif s'entend. Pour la gauche, à l'inverse, les manifestations participaient d'une forme élargie de représentation. Édouard Vaillant, l'un des chefs de file du Parti socialiste, l'avait expliqué en de frappantes formules lors d'une interpellation parlementaire de 1907 consacrée à cette question : « Il n'y aura pas de République vraie tant que la classe ouvrière ne pourra pas, par ses manifestations, montrer directement sa volonté, avait-il lancé à Georges Clemenceau, devenu président du Conseil. Tant qu'elle sera obligée de se fier uniquement aux démonstrations de ses délégués ou de ses représentants, on n'en aura pas une expression complète et parfaite. C'est pourquoi nous considérons qu'avec la liberté de réunion et d'association il y a une liberté complémentaire nécessaire, la liberté de manifestation, la liberté de démonstration directe et publique, ouvrière et socialiste³⁴. » Il y avait ainsi pour lui un « droit à la rue » à reconnaître³⁵. Les

républicains traditionnels n'acceptaient pas cette attente d'une expression démocratique plurielle. En cette matière comme en ce qui concerne les pétitions, leur conception démocratique restait totalement inscrite dans une vision moniste du politique. De la suppression des corporations par Le Chapelier à cette approche des pétitions et des manifestations, c'est un même fil conducteur qui a conduit à une conception polarisée et encadrée de la démocratie.

Les effets négatifs de cette restriction, particulièrement marquée dans le cas français, donc, ont été partiellement compensés par le caractère représentatif que les partis de masse avaient acquis à partir de la fin du XIX^e siècle. Et aussi du fait du développement des syndicats faisant vivre une forme de représentation spécifique du monde du travail, de type essentialiste, donnant ainsi une autre chambre d'écho à l'expression sociale³⁶. Pendant près d'un siècle, des années 1880 aux années 1970, ce dualisme représentatif a fourni un cadre à l'expression des intérêts et des opinions. Cadre qui s'est ensuite progressivement disloqué pour des raisons institutionnelles autant que sociologiques. Institutionnelles, avec le déclin de la fonction de représentation sociale des partis, satellisés dans l'orbite des organes gouvernants ; et avec le recul des syndicats simultanément, fragilisés par les nouvelles conditions de la régulation des relations de travail. Sociologiques aussi, avec la transformation des conditions de production du social, qui ne résultent dorénavant plus seulement d'identités collectives (que les partis et plus encore les syndicats exprimaient de façon relativement adéquate). Au-delà des conditions sociales qui les définissent, les individus sont en effet de plus en plus déterminés par les situations, les épreuves, les peurs qui les animent ou auxquelles ils sont soumis. Et ils forment sur cette base d'autres types de communautés que celles qui sont constituées par les identités sociales. Mais celles-ci n'ont pas encore trouvé leurs moyens d'expression spécifique, ce déficit faisant système avec le repli sur eux des organes gouvernants.

La démocratie atrophiée

Simultanément confrontée au déclin des partis et des syndicats ainsi qu'au fait de la non-représentation des nouvelles figures du social, l'expression citoyenne se trouve donc singulièrement appauvrie. Elle ne se manifeste souvent plus que de façon protestataire, passée au moule réducteur des sondages ou atomisée.

Le droit de manifester avait progressivement fini par s'imposer par la force des choses en France comme ailleurs, faisant céder les réticences doctorales de l'intégrisme représentatif du camp républicain. La manifestation s'était alors inscrite dans un répertoire plus large de la parole revendicative et de l'action collective. Elle a aujourd'hui changé de nature. En s'universalisant d'abord. Alors que l'occupation de la rue était jadis pour les damnés de la terre un des seuls moyens de se faire entendre, ce sont désormais toutes les catégories sociales qui battent le pavé. Les cortèges des nantis et des conservateurs sont devenus monnaie courante³⁷. La manifestation est de la sorte une forme sociale qui s'est banalisée. En grande partie parce qu'elle est aussi devenue le mode d'expression le plus simple d'une politique négative, à l'âge où l'incertitude sur les choix à faire rend plus difficile l'expression des majorités positives³⁸. Ce sont aussi souvent les intérêts les mieux organisés qui sont valorisés de cette façon, et beaucoup moins ceux des différentes catégories d'invisibles.

Les sondages ont parallèlement pris une importance inédite, tout en ayant dévié de la fonction initiale qui leur avait été assignée. Lorsqu'ils avaient commencé à se développer, ils avaient en effet été considérés comme une technique auxiliaire de représentation. C'était la perspective affichée aux États-Unis par George Gallup dans les années 1930, le pionnier en ce domaine. Ces sondages devaient permettre pour lui de répondre à la demande formulée plus tôt par Abraham Lincoln : « Ce que je veux, c'est réaliser ce que les gens désirent réaliser et la question pour moi est comment découvrir cela exactement³⁹. » À la même époque, la Confédération générale du travail parlait en France d'un « instrument nouveau fourni à la démocratie⁴⁰ » et un éditorialiste notait à la Libération l'apparition « d'autres moyens de

consultation populaire que le bulletin de vote⁴¹ », à un moment où les moyens d'expression et d'organisation de la démocratie avaient pour évidence besoin d'être révisés. Ces sondages se sont rapidement installés au cœur de la vie politique. Mais le plus souvent comme de simples baromètres de popularité des personnes ou sous la forme de mini-référendums improvisés. Sans rentrer dans le (souvent faux) débat sur les problèmes posés par l'essentialisation de cette « opinion publique », l'important est de souligner l'usage politique binaire des enquêtes d'opinion. Leur dimension proprement cognitive est en effet largement secondarisée par rapport à leur inscription dans l'animation médiatique du jeu politique. Elles ne participent du même coup que médiocrement au projet d'élargissement de l'expression sociale auquel elles avaient été associées à l'origine.

Alors que les réseaux sociaux atomisent le monde social et lui donnent un visage presque impossible à déchiffrer, les gouvernants tendent à ne plus réagir que face à la rue et aux sondages. Ils n'entretiennent donc de cette façon qu'un rapport particulièrement appauvri à la société, qui fait système avec une expression atrophiée de celle-ci. Un gouvernement plus démocratique, c'est-à-dire en l'occurrence plus réactif et plus interactif, implique en effet une société dont la présence s'impose de façon plus sensible et plus diversifiée. Mal-gouvernement et mal-représentation sont de cette façon indissociables.

Les figures d'une démocratie interactive

Sortir de la mal-représentation implique au premier chef de réinscrire celle-ci dans une perspective plurielle et élargie. Changement d'autant plus nécessaire que le système des partis n'a plus désormais aucune fonction représentative, les mouvements populistes faisant leur miel de cette situation en se présentant comme anti-système, du même coup porte-parole de tous et notamment des plus manifestement oubliés, supposés former un peuple homogène. Il faut dorénavant considérer comme établie la coupure entre représentation-figuration et représentation-délégation. Si cette dernière procède mécaniquement de l'élection, qui joue ainsi son rôle de sélection arithmétique, la première est maintenant à réinventer en étant pensée de façon autonome. Cette représentation-figuration du social doit d'abord partir du fait que le mot « peuple » ne peut s'appréhender que dans la diversité des conditions sociales et des épreuves de vie qui en déclinent la vérité pratique. Ce peuple est aussi le pluriel de « minorité », l'écho de toutes les formes d'invisibilité. Être représenté, c'est donc ne pas être renvoyé à une masse indistincte ou assigné à une catégorie qui caricature et obscurcit la réalité dans une formule sonore, un préjugé ou une stigmatisation (la banlieue, les cités, les bobos, les exclus, etc.). Ce qu'on appelle le peuple n'est vivant que sur le mode d'une image animée qui naît de la succession de multiples photographies instantanées. Le figer en un bloc de marbre, c'est le dénaturer. C'est aussi oublier qu'il est le nom donné à une forme de vie commune à construire, qui n'est pas encore donnée.

C'est cette diversité qu'il faut représenter, c'est-à-dire la constituer en fait social dans lequel chacun aura le sentiment d'avoir sa place et d'être reconnu par autrui. Comment ? Les voies pour « rendre présente » à tous la vie sociale ne peuvent être que multiples. J'ai essayé de mon côté de tracer les contours d'une « démocratie narrative » dans *Le Parlement des invisibles*⁴² qui a servi de manifeste au projet « Raconter la vie ». Cette entreprise de description et de connaissance doit aussi bien s'appuyer sur la publication de témoignages que sur le travail des sciences sociales ou la littérature, par l'écrit ou par l'image, l'imprimé ou Internet. C'est ainsi que pourra être remédié à « la terrible ignorance dans laquelle nous sommes les uns des autres », que

déplorait déjà Michelet en 1848. Ce n'est là qu'une initiative parmi beaucoup d'autres, qu'il faudrait développer pour donner consistance à ce vaste programme. Est simultanément revenu, de façon significative, le temps des pétitions qui élargissent le registre des prises de parole, en même temps que se sont expérimentées de nouvelles formes d'expression démocratique⁴³.

Au-delà de cette dimension narrative et cognitive, la question de nouveaux modes d'institutionnalisation de la représentation-figuration doit nécessairement être également posée. On peut la concevoir d'une double façon : sur le mode de l'organisation de « moments représentatifs » liés à l'examen de questions particulières ; ou sur celui de la mise en place d'un nouveau type d'institutions permanentes. Considérons ici la première voie (la seconde sera discutée dans la conclusion de l'ouvrage). De tels moments pourraient prendre la forme de *conférences ad hoc* mises sur pied pour examiner, à l'écart des logiques partisans, de grands enjeux sociaux (en matière de fonctionnement de l'État-providence, de rapports entre les générations, pour ne prendre que deux exemples). Ces conférences pourraient avoir comme tâche principale de proposer un cadre et une méthode d'organisation d'un débat public plus large, une *Autorité du débat démocratique* étant chargée de les mettre en place – élargissant ainsi à de grandes questions transversales ce que tente de faire en France la Commission nationale du débat public sur des projets spécifiques, en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire. Le gouvernement étant ensuite invité à se situer publiquement par rapport aux travaux de ces conférences. Il ne s'agit là que d'un exemple de possibles conditions de renouvellement des formes de l'interaction entre gouvernés et gouvernants. Car tout est à inventer en la matière.

Remarquons que les impératifs de lisibilité, de responsabilité et de réactivité que nous avons évoqués dans ces pages élargissent et renouvellent l'ancienne notion de mandat. L'appropriation sociale du pouvoir s'opère ainsi dorénavant sur un autre mode que sur celui de la mise sous tutelle mécanique des gouvernants à laquelle cette notion était supposée conduire (sans être jamais opératoire, on le sait). C'est d'abord par la contrainte de justification et la circulation de l'information que le pouvoir peut maintenant se rapprocher de la société. Les citoyens se sentent simultanément plus forts quand ils comprennent mieux les choses, quand ils sont outillés pour percevoir les

enjeux du moment, donner un langage et un sens à ce qu'ils vivent. Le sentiment de distance, de confiscation, est en effet aussi dérivé de l'ignorance. Un pouvoir dont le fonctionnement est plus lisible et qui rend précisément des comptes perd à l'inverse de sa superbe. Plus transparent, il est structurellement moins arrogant. Quand ils se sentent impliqués dans cette circulation d'informations et de connaissance, les citoyens établissent donc de fait un nouveau rapport aux gouvernants. Ils ne s'approprient alors le pouvoir ni en le « prenant » ni en le « commandant », mais en conduisant à le redéfinir et à le faire fonctionner autrement. C'est donc une nouvelle économie politique du pouvoir social – de la « capacitation⁴⁴ » – qui est à l'œuvre dans la démocratie d'interaction.

L'un des premiers à avoir pensé la démocratie dans ces termes est Émile Durkheim. Le sociologue partait à son époque d'un double constat. L'impossibilité tout d'abord d'en rester à une considération arithmétique de la démocratie. Parce qu'il y a toujours des individus non représentés, faute d'élections unanimes, et parce que les majorités peuvent être « aussi oppressives qu'une caste », selon son expression. La nécessité, ensuite, de ne pas se cantonner à une approche administrative de l'État. Ce dernier, soulignait Durkheim, est aussi « l'organe de la pensée sociale ». C'est de ce point de vue qu'il fallait donc, pour lui, concevoir la démocratie. Elle correspondait à la forme de société dans laquelle gouvernement et société interagissent en permanence (alors que dans les régimes despotiques ou aristocratiques le pouvoir est caractérisé par son isolement). « Plus la communication devient étroite entre la conscience gouvernementale et le reste de la société, plus cette conscience s'étend et comprend de choses, plus la société a un caractère démocratique, écrivait-il. La notion de la démocratie se trouve donc définie par une extension maximum de cette conscience⁴⁵. » Durkheim opposait explicitement cette approche et les théories du mandat impératif, très en vogue à l'époque dans les milieux d'extrême gauche, qui aspiraient à résoudre sur ce mode la crise de la représentation. La séparation entre le gouvernement et la société était en effet pour lui une nécessité et non un fait dommageable, le rôle du gouvernement n'étant pas d'être le miroir passif de la société mais de contribuer au travail de réflexion sur elle-même que celle-ci doit faire pour prendre véritablement une forme collective. Cette distinction fonctionnelle devait avoir à ses yeux pour contrepartie l'exercice

d'un travail conjoint de délibération dans la société et d'attention accrue du gouvernement à celle-ci. C'est ce double trait qui caractérisait pour Durkheim la démocratie, indissociablement appréhendée comme un mode de gouvernement et une forme de société⁴⁶. C'est dans un esprit voisin, mais radicalisé par les urgences de notre présent, que nous avons écrit les pages qui précèdent.

Notes

1. Jacques NECKER, *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, *op. cit.*, p. 15.
2. *Ibid.*, p. 22-23. Necker a aussi procédé à une analyse précise des conditions dans lesquelles la mise en place des comités de l'Assemblée nationale avait conduit à nier la réalité de la nature propre du pouvoir exécutif. Et il a vu dans cette négation la source des dérapages révolutionnaires (voir *ibid.*, chap. 2). Négation qu'il a significativement considérée parallèlement à l'exaltation utopique d'un peuple directement législateur (voir *ibid.*, p. 45).
3. *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, t. 1, n° 3, septembre 1817, p. 274.
4. *Ibid.*, p. 122.
5. *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris, Ladvocat, 1820, p. 155.
6. Paris, Ladvocat, 1821.
7. *Ibid.*, p. 128-130. Voir tout le chapitre 7, « Des moyens de gouvernement en général ».
8. Il appelait à « gouverner par le maniement des esprits et non par le bouleversement des existences » (François GUIZOT, *Histoire de la civilisation en Europe* (1828), 17^e éd., Paris, Didier, 1878, p. 307).
9. Balzac rapporte que Louis XVIII employait parfois lui-même l'expression. Voir Honoré DE BALZAC, *Le Bal de Sceaux* (1830), Paris, Garnier, 1963, p. 128.
10. *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, t. 1, n° 3, septembre 1817, p. 278.
11. *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, t. 2, n° 6, décembre 1817, p. 184.
12. *Des moyens de gouvernement et d'opposition...*, *op. cit.*, p. 121.
13. François GUIZOT, « Des garanties légales de la liberté de la presse », *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, t. 5, 1818, p. 186.
14. *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe* (1820), Paris, Didier, 1851, t. 1, p. 124.
15. *Ibid.*, t. 2, p. 242.
16. Voir sur ce point Pierre KARILA-COHEN, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.
17. Voir Anne KUPIEC, « La Gironde et le Bureau de l'esprit public : livre et révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 302, 1995.
18. Voir Jürgen HABERMAS, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise* (1962), Paris, Payot, 1978. Je reprendrai cette

intuition pour lui donner son plein effet dans *Le Moment Guizot*, *op. cit.* Sur l'approche de la question de la gouvernabilité dans ses rapports à l'opinion chez Necker, voir Léonard BURNAND, *Necker et l'opinion publique*, Paris, Honoré Champion, 2004.

[19.](#) Article 34 du décret du 22 décembre 1789.

[20.](#) Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (1899), 8^e éd., Paris, Sirey, 1927, t. 1, p. 590.

[21.](#) Voir sur ce point les indications pratiques données par André CASTALDO, *Les Méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale, 1789-1791*, Paris, PUF, 1989, p. 360-364.

[22.](#) CORMENIN, *Questions de droit administratif* (1822), 4^e éd., Paris, Guyot et Scribe, 1837, t. 3, p. 384. Un des théoriciens du régime de Juillet n'hésitera pas à en parler comme d'un « droit des femmes et des prolétaires » (voir Pellegrino ROSSI, *Cours de droit constitutionnel* (1866-1867), 2^e éd., Paris, Guillaumin, 1877, t. 3, p. 159-175).

[23.](#) « Sur le droit de pétition », *Gazette nationale, ou le Moniteur universel*, 6 avril 1791. Tout un mouvement proposera simultanément d'interdire les pétitions en nom collectif et de les cantonner à une dimension de requête individuelle. Voir sur ce point le rapport d'Isaac LE CHAPELIER du 26 avril 1791 qui suggéra de supprimer le droit de pétition (*Archives parlementaires*, t. 25, p. 678-682).

[24.](#) Formulations de Daunou, le père de la Constitution de l'an III, dans un discours du 2 mars 1820, repris in Pierre Claude François DAUNOU, *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'état actuel de la société* (1819), 3^e éd., Paris, Bobée, 1822.

[25.](#) Alexandre LEDRU-ROLLIN, « Manifeste aux travailleurs : travailleurs faites des pétitions », *La Réforme*, 2 novembre 1844.

[26.](#) Émile DE GIRARDIN, « Du droit de pétition » (1851), in *Questions de mon temps, 1836 à 1856*, t. 10, Paris, Serrière, 1858, p. 132.

[27.](#) *Ibid.*, p. 131.

[28.](#) Le virage décisif a été pris dès 1873 en France.

[29.](#) Jean-Jacques CLÈRE, « Le droit de pétition aux Chambres de 1789 à nos jours », in Jean BART *et al.* (dir.), *1791, la première constitution française*, Paris, Economica, 1993, p. 299.

[30.](#) Voir sur ce point Danielle TARTAKOWSKY, « La manifestation illégitime », in *Le pouvoir est dans la rue. Crises politiques et manifestations en France*, Paris, Aubier, 1998.

[31.](#) Camille PELLETAN dans *L'Éclair* du 22 octobre 1898.

[32.](#) *Radical*, 30 juillet 1888, cité par Danielle TARTAKOWSKY, *Le pouvoir est dans la rue*, *op. cit.*, p. 236. Voir aussi Michelle PERROT, *Les Ouvriers en grève. France, 1871-1890*, t. 2, Paris-La Haye, Mouton, 1974, p. 552-568.

[33](#). Intervention du 11 février 1884 (*Annales de la Chambre des députés*, t. 1, p. 427) dans le cadre de la discussion d'un projet de loi précisant les modalités de l'interdiction des réunions sur la voie publique prévue par le texte de 1881.

[34](#). Séance du 21 janvier 1907, *Annales de la Chambre des députés*, t. 1, p. 140.

[35](#). Voir Jules GUESDE, « Le droit à la rue », *Le Cri du peuple*, 15 février 1885, repris in *État, politique et morale de classe*, Paris, Giard et Brière, 1901, p. 140-143.

[36](#). Sous les espèces d'un type de représentation « essentialiste » distincte de la représentation électorale. Voir sur ce point mes développements in *La Question syndicale*, *op. cit.* Cette expression syndicale sera en outre démultipliée par le développement dans son sillage d'un milieu associatif attaché à d'autres sphères de la vie sociale comme le logement, la consommation, les loisirs.

[37](#). Pour la France, voir Danielle TARTAKOWSKY, *Les Droites et la rue. Histoire d'une ambivalence de 1880 à nos jours*, Paris, La Découverte, 2014.

[38](#). Voir mon chapitre sur la politique négative in *La Contre-démocratie*, *op. cit.*

[39](#). Cité par Joëlle ZASK, *L'Opinion publique et son double*, livre I, *L'Opinion sondée*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 110.

[40](#). Cité par Dominique REYNIÉ, *Le Triomphe de l'opinion publique*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 345.

[41](#). *Combat*, 11 avril 1945, cité par Loïc BLONDIAUX, « Le règne de l'opinion. Chronique d'une prise de pouvoir », *Le Débat*, n° 88, janvier-février 1996. Voir du même auteur *La Fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998.

[42](#). *Op. cit.*

[43](#). Voir notamment la littérature sur les jurys citoyens ou les conférences de consensus.

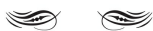
[44](#). Expression qui traduit le terme anglais d'*empowerment*.

[45](#). Émile DURKHEIM, *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit (1898-1900)*, Paris, PUF, 1950, p. 102.

[46](#). D'où ses deux définitions : 1) « La démocratie est la forme politique par laquelle la société arrive à la plus pure conscience d'elle-même. Un peuple est d'autant plus démocratique que la délibération, que la réflexion, que l'esprit critique jouent un rôle plus considérable dans la marche des affaires publiques » (*ibid.*, p. 107-108). 2) « La démocratie est un régime où l'État, tout en restant distinct de la masse de la nation, est étroitement en communication avec elle » (*ibid.*, p. 118).

IV

LA DÉMOCRATIE DE CONFIANCE



1. LES FIGURES DU BON GOUVERNANT
2. PARLER VRAI
3. INTÉGRITÉ

1.

Les figures du bon gouvernant

À l'âge parlementaire-représentatif des démocraties, les figures politiques tendaient à s'effacer derrière les programmes, les individus derrière les classes. À l'âge présidentiel-gouvernant, l'importance des personnes s'affirme au contraire. La *qualité* des acteurs du monde politique devient une variable clef du jugement des citoyens, et de l'efficacité de l'action aussi. Quand les idéologies déclinent, quand la définition de l'intérêt général s'avère plus problématique et quand l'avenir paraît incertain et menaçant, ce sont en effet les talents et les vertus des gouvernants, pour employer des mots d'autrefois, qui font significativement retour et servent de points de repère. On a par exemple vu en France les interrogations sur la notion de normalité ou sur l'aptitude à garder un cap, appliquées au titulaire de la charge présidentielle, se trouver au centre des débats.

Si l'interrogation sur la figure du bon gouvernant est aujourd'hui pressante, elle a bien sûr une longue histoire. Celle-ci nous permet de dresser une typologie de ses représentations. On peut ainsi distinguer le modèle médiéval du *prince vertueux*, le modèle du *pur élu* (théorisé pendant la Révolution française), celui de l'*homme-peuple* d'origine césarienne et celui de l'*homme politique par vocation* dont Max Weber a fait le portrait. Nous proposerons d'y ajouter la figure de l'*homme de confiance* (faisant écho à la notion anglo-saxonne de *trustee*), qui devrait aujourd'hui servir de référence.

Le prince vertueux

Le titre de ce livre, *Le Bon Gouvernement*, a une longue histoire. Il fait en effet écho à la dénomination courante de la célèbre fresque qui orne la salle du conseil des Neuf du palais communal de Sienne. Peinte par Ambrogio Lorenzetti en 1338, elle a illustré pour l'édification des édiles et du peuple de la cité les vertus du bon prince génératrices de paix et de prospérité, ainsi que les malheurs résultant de leur oubli¹. Mais l'idée de bon gouvernement appartient plus largement à la longue tradition philosophique médiévale de réflexion sur les conditions d'une politique appréhendée à partir des qualités morales du souverain. On a dès l'origine parlé de « miroirs des princes » pour qualifier la littérature relevant de ce registre. Il s'agissait en effet de traités destinés à renvoyer à leurs destinataires l'image jugée exemplaire d'un souverain.

Les écrits sur les vertus requises pour bien gouverner ne datent évidemment pas de cette période. Quelques grands textes de l'Antiquité ont d'ailleurs fortement marqué les auteurs de ces *miroirs*. Que l'on songe par exemple aux *Pensées* de Marc Aurèle, au *Traité des devoirs* de Cicéron, ou encore aux *Vies des hommes illustres* de Plutarque. Mais la caractéristique des miroirs est d'avoir mis beaucoup plus exclusivement qu'eux l'accent sur les questions éthiques. Ils furent aussi publiés dans un contexte européen où l'influence du clergé sur le pouvoir séculier restait dominante. Les souverains d'alors régnaient entourés d'évêques et de clercs. L'idée que le pouvoir temporel n'était utile que parce que le pouvoir spirituel ne disposait pas des moyens nécessaires pour régir la cité s'imposait aux esprits². L'idéal de sainteté personnelle était en même temps proclamé comme la forme de vie la plus désirable et le souci d'assurer son salut marquait les comportements. On a par exemple récemment souligné qu'un Louis IX (devenu Saint Louis après sa mort) avait entrepris au mitan du XIII^e siècle toute une série d'actions réparatrices des dommages ou des injustices causés par son administration pour assurer le rachat de son âme à la veille de son départ en croisade³.

Ces miroirs sont apparus dès la période carolingienne. Mais c'est surtout à

partir du XII^e siècle qu'ils joueront un rôle important, tant dans l'éducation pratique des princes que pour fonder plus largement une philosophie politique liant la légitimité à gouverner autrui avec la capacité à se discipliner soi-même. Ils martèleront tous le même message : un roi est inapte à remplir son ministère s'il ne s'impose pas par ses vertus. Le premier de ces ouvrages à connaître un retentissement à l'échelle du continent fut le *Policraticus* de Jean de Salisbury (achevé en 1159). Il s'était significativement inscrit dans un contexte où la question du tyran était au cœur de la réflexion théologico-politique. Pour repousser le spectre de la tyrannie qui incarnait avec évidence le mal absolu, celui d'un régime affranchi de toute loi, c'est à son vecteur, le gouvernant sans foi ni loi, qu'il fallait en effet s'attaquer. Salisbury avait d'ailleurs été lui-même directement marqué par l'assassinat de son ami Thomas Becket en sa cathédrale, auquel il avait assisté, et avait été obsédé par l'idée que puisse resurgir un souverain aussi indigne qu'Henri II, qui avait armé le bras des sicaires (le *Policraticus* avait été dédié à l'évêque de Canterbury). L'éducation morale était pour cela au cœur de la question politique, à ses yeux. C'est donc à dessiner les traits du bon prince qu'il s'était attaché dans l'ouvrage⁴. Si le concept moderne de souveraineté n'était pas encore forgé à l'époque, l'idée générale d'une puissance de commandement était bien sûr présente. Mais il s'agissait d'une puissance que l'on souhaitait voir régulée par l'obligation morale de conformité à l'*aequitas*, soumise à la loi divine considérée comme supérieure aux lois positives. Le prince était aussi appelé à discipliner son comportement. Salisbury ne lui demandait pas seulement d'avoir le sens du bien public, il l'invitait à limiter sa richesse, à faire preuve de magnanimité, à être chaste, à lier la piété à l'humilité.

Le *De regimine principum*⁵ de Gilles de Rome, publié un siècle plus tard (1279), à l'intention de celui qui deviendra Philippe le Bel, s'inscrit dans cette même veine et servira pendant longtemps de modèle à une vaste littérature secondaire sur les vertus nécessaires des gouvernants. Littérature pour laquelle « la perfection morale du souverain est sinon une condition de son pouvoir du moins une justification⁶ ». Le désir de perfection du prince était en effet considéré dans ces miroirs comme la plus sûre des garanties contre l'arbitraire ; il se liait à l'assurance d'un gouvernement éclairé, à une époque où le début de concentration de la puissance publique préludant à

l'avènement des États-nations posait dans des termes inédits les conditions d'un bon usage de l'autorité. La question juridique des institutions de la souveraineté et des fondements théoriques d'un pouvoir séculier était alors encore loin d'être appréhendée comme centrale. C'était la morale, et non le droit ou les dispositifs constitutionnels, qui donnait alors son socle à la pensée du politique. Gilles de Rome allait même jusqu'à qualifier les légistes d'« ignorants » (*idiotae politia*). « Il faut honorer davantage ceux qui savent la politique et les sciences morales que ceux qui savent les lois et les droits », résumait-il⁷.

Ces vues s'inscriront aussi dans l'approche thomiste d'un pouvoir paternel fondé sur l'amour du peuple⁸. Ces auteurs ont tous insisté sur la nécessité de cet amour, considéré comme le seul véritable rempart contre la tyrannie. Dans son *Livre du corps de policie* (1404-1407), Christine de Pizan consacrera de longs développements au thème, central chez Thomas d'Aquin, du « roi père de ses sujets ». Toutes les qualités du bon gouvernant habituellement évoquées – sa bonté, sa simplicité, son humanité, sa magnanimité – se fondaient chez elle dans la mise en avant de « l'amour que le bon prince doit avoir envers ses sujets⁹ ». C'est dans ce cadre que s'est affirmé le thème du « bon prince [qui] doit ressembler au bon pasteur¹⁰ », emprunté au vocabulaire biblique¹¹.

Le souci de l'éducation morale des princes continuera de nourrir une importante littérature jusqu'à la fin du XVIII^e siècle¹². Pensons dans le cadre français à Bossuet et à ses *Lettres sur l'éducation du Dauphin* (1679), au *Traité de l'éducation d'un prince* de Pierre Nicole (1670, publié dans ses *Essais de morale*), ou encore à Fénelon, précepteur du duc de Bourgogne, qui écrira à son intention *Les Aventures de Télémaque* (1699). Mais ces écrits n'auront plus qu'une portée purement individuelle. Ils viseront à faire du roi un bon chrétien à titre personnel mais ne prétendront plus définir son mode de gouvernement.

Le pur élu

Pour les hommes de 1789, rompre avec l'Ancien Régime voulait dire en finir avec un univers miné par la corruption et mettre au poste de commandement les talents et la vertu. Ils ne rêvaient certes pas du retour du bon prince dont les miroirs avaient fait le portrait ; le Moyen Âge était encore assimilé chez eux aux temps obscurs. Mais ils étaient nourris de références au monde antique – Saint-Just dira fameusement que le monde était « vide depuis les Romains » – et la plupart des constituants avaient *Les Vies des hommes illustres* de Plutarque et *Les Voyages du jeune Anacharsis en Grèce* de l'abbé Barthélemy (un des best-sellers de la fin du XVIII^e siècle) dans leur bibliothèque. Les représentants qu'ils appelaient de leurs vœux devaient être, selon la formule de Sieyès, « les plus probes, les plus instruits et les plus zélés pour le bien-être du peuple¹³ ». Comment les détecter ? C'est le rôle qui était assigné à l'élection. Mais élire avait alors un sens bien différent de celui que nous donnons aujourd'hui à ce terme. Élire gardait son sens originel de choix d'une personne, avec la consonance théologique de « choix inspiré » qu'il y avait dans le terme latin d'*electio*. « Il est juste, écrivait ainsi Sieyès, que les hommes chargés de représenter la nation soient tirés du nombre de ceux qui lui font le plus d'honneur et ont le mieux mérité d'elle¹⁴. » Élire, c'était alors *distinguer*, au sens propre du terme, des qualités individuelles. Ce n'était pas arbitrer une compétition entre des programmes concurrents ou des rivalités personnelles. « L'assemblée des représentants du peuple est composée d'hommes d'élite puisqu'ils sont choisis », résumait-on¹⁵.

Dès 1789, on critiquera fréquemment le fait que les représentants aient tendu à se couper de leurs mandats et à former une aristocratie d'un genre nouveau. Mais l'idée d'élection, telle qu'elle était comprise, visait justement à conjurer cette dérive. Les élus constituaient une élite, mais on concevait celle-ci comme une somme de purs individus, qui ne faisaient pas corps ensemble. Le terme d'élite ne faisait sens qu'au singulier, désignant l'élite reconnu pour ses qualités strictement personnelles¹⁶. L'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen notait ainsi que l'élection devait avoir pour seule fonction de détecter le talent et la vertu. Ces qualités

n'étaient donc pas agrégeables pour servir de fondement à la constitution d'un groupe ou d'une caste. Il y avait des individualités d'élite, mais pas *des* élites, ni des « capacités » comme on le dira plus tard chez les libéraux conservateurs pour justifier le suffrage censitaire. Les hommes distingués par l'élection ne formaient qu'un regroupement de fait, complètement mobile, toujours variable¹⁷. L'éminence que reconnaissait l'élection n'était pas de l'ordre d'une supériorité différenciatrice, elle ne blessait pas l'égalité. C'est une chose que Thomas Paine avait bien expliquée à propos de la distinction des hommes sages. « La sagesse, avait-il noté, est comme une plante sans semence ; on peut la cultiver quand elle paraît, mais on ne saurait la reproduire à volonté. Il y en a toujours une quantité suffisante à toutes les fins dans la masse de la société ; mais elle n'a pas de point fixe ; elle varie continuellement. Aujourd'hui elle paraît dans un homme, demain dans un autre, et elle a probablement passé successivement dans toutes les familles de la terre qu'elle a aussi successivement abandonnées¹⁸. »

Cette conception que l'on pourrait dire « pure » de l'élection s'était traduite par l'interdiction de faire acte de candidature à un poste électif pendant la Révolution française. Cette disposition qui nous paraît surprenante, tant le vote est maintenant lié pour nous à l'existence de personnalités en campagne, ne procédait pas d'un quelconque archaïsme. Elle avait au contraire été mûrement réfléchie et correspondait à une philosophie bien déterminée de l'élection¹⁹. Elle participait d'abord d'une aversion quasi obsessionnelle pour tout ce qui menaçait l'idée égalitaire. Car le fait de briguer les suffrages d'autrui pouvait être assimilé à une prétention personnelle à la qualification, à une certaine manière de s'afficher comme supérieur, à la manifestation d'une ambition suspecte. On subodorait, en un mot, des relents aristocratiques dans la distinction qu'impliquait mécaniquement une candidature. L'interdiction des candidatures renvoyait ainsi à la philosophie de l'élection que nous avons mentionnée. On concevait celle-ci avant tout comme un procédé de détection des individus les plus capables et les plus dignes de participer à l'expression de la volonté nationale²⁰. Elle n'impliquait donc aucun débat contradictoire, aucun choix d'ordre politique, au sens où nous entendons banalement ce terme. Mais c'est aussi, et peut-être surtout, tout ce qu'impliquait le fait de solliciter des suffrages que l'on rejetait alors : la tentation d'une présentation

avantageuse de soi susceptible de fausser le jugement de l'électeur, le pouvoir prépondérant donné aux effets de la parole, les risques de corruption. Et on n'avait alors pas manqué de rappeler qu'à Rome, au temps de la République, on punissait sévèrement la *brigue*, c'est-à-dire une candidature liée à des manœuvres auprès des électeurs (l'expression est restée). C'est pourquoi la législation révolutionnaire faisait obligation aux votants, avant de mettre leur bulletin dans l'urne, de répondre à l'exhortation du président du bureau : « Vous jurez et promettez de ne nommer que ceux que vous aurez choisis en votre âme et conscience, comme les plus dignes de la confiance publique, sans avoir été déterminés par dons, promesses, sollicitations ou menace. » La formule se trouvait même fréquemment reproduite sur les cartes d'électeur, signe de l'importance qui s'y trouvait attachée.

Une telle conception de l'élection semble matériellement dépassée. Mais, sur le fond, il en reste un vague idéal, celui du choix d'un bon représentant ou d'un bon gouvernant qui s'opérerait au-delà des clivages partisans. Cette « pure élection », on peut la rencontrer au niveau local. Mais elle fait aussi parfois retour au niveau proprement politique. La façon dont le général de Gaulle se présentait aux suffrages de ses concitoyens en refusant d'endosser les habits d'un vulgaire candidat a bien illustré en son temps la permanence de cette aspiration à voir consacré un talent au service de l'intérêt général et non l'habileté d'un chef de parti.

L'homme-peuple

Si une personnalité politique était une parfaite incarnation de la société, c'est-à-dire si elle en représentait adéquatement les intérêts et les opinions comme les attentes ou les peurs, elle serait élue à l'unanimité et les diverses contradictions et tensions structurant l'élection s'évanouiraient du même coup. On objectera immédiatement à juste titre que cette possibilité relève d'une vue de l'esprit et qu'une incarnation de cette sorte ne peut faire sens dans une société complexe et divisée. L'histoire politique a pourtant été remplie d'exemples de cette prétention. En France, certains partisans du Premier Empire, on l'a déjà signalé, avaient ainsi parlé d'« homme-peuple » pour justifier les droits de Napoléon à conduire le pays. Expression qui sera réutilisée à propos de son neveu cinquante ans plus tard²¹. Napoléon III soutiendra d'ailleurs lui-même dans ses *Idées napoléoniennes* que « la nature de la démocratie est de se personnifier dans un homme²² ». Ces formulations avaient été dénoncées par les adversaires de ces deux régimes, qui n'avaient vu en elles que de vulgaires slogans destinés à masquer un goût du pouvoir personnel et à légitimer un ensemble de pratiques foncièrement illibérales. On avait alors forgé la catégorie de « césarisme » pour qualifier ces prétentions, les réduisant du même coup implicitement à une pathologie spécifiquement française prenant sa source dans les excès révolutionnaires. C'était ne pas comprendre que ce césarisme avait reçu un indéniable soutien populaire parce qu'il avait apporté à sa façon, certes problématique, une réponse à un sentiment de mal-représentation, en même temps qu'à une attente d'action politique volontariste. Il avait donné sa centralité au pouvoir exécutif tout en prétendant accomplir l'idéal démocratique, liant principe d'incarnation et impératif de responsabilité. Loin de relever d'une exception française qu'il serait inutile de penser, cette conjonction trouvera ensuite bien d'autres modes d'existence, sous les espèces de différents régimes totalitaires ou populistes.

Les régimes communistes ont également dessiné au xx^e siècle la figure d'un pouvoir-un, l'exécutif n'en étant que l'une des expressions. Ils ont prétendu avoir mis en place un simple pouvoir de la société sur elle-même, le

Parti étant la parfaite incarnation de celle-ci, réputée homogène et unanime dès lors qu'elle avait expulsé de son sein ses ennemis intérieurs²³. C'est pourquoi, dans le monde communiste, la réalité de la démocratie se mesurait à l'aune de la « nature de classe » du pouvoir et non en fonction de la conformité à des critères procéduraux. La volonté générale n'y résultait pas d'une arithmétique des préférences et des opinions individuelles, prétendument exprimées de façon libre dans la procédure électorale. Elle était un fait social et une donnée historique, volonté objective d'une communauté unie et cohérente qui se commandait elle-même. Elle était donc susceptible d'être exprimée par ceux qui possédaient la connaissance du devenir de la société et de son état présent. « Représenter » cette société participait en ce sens d'une tâche cognitive objective et nullement d'une entreprise procédurale. Il n'y avait plus, en effet, de différence entre représentation et connaissance sociale dès lors que le peuple était véritablement un : les positions des sujets se résorbaient complètement dans ce cas dans l'objectivité des situations ; la vérité du tout et celle des individus s'identifiaient.

D'où la justification du parti unique, en tant qu'il n'était que la « forme » d'une classe objectivement homogène. « Classe prolétarienne = Parti communiste russe = Pouvoir soviétique », pouvait ainsi estimer Lénine²⁴. Un emboîtement de ces équivalences avait conduit Soljenitsyne à qualifier Staline d'*egocrate*²⁵. Commentant ce néologisme, Claude Lefort a justement souligné que l'écrivain avait ainsi voulu suggérer que le personnage n'était pas intelligible s'il restait qualifié par les expressions usuelles d'autocrate, de dictateur ou de despote. « Avec l'*egocrate*, a-t-il justement écrit, se réalise fantastiquement l'unité d'une société purement humaine. Avec lui s'institue le miroir parfait de l'*Un*. Tel est ce que suggère le mot *Egocrate* : non pas un maître qui gouverne seul, affranchi des lois, mais celui qui concentre en sa personne la puissance sociale et apparaît comme s'il avait absorbé la substance de la société, comme si, *Ego* absolu, il pouvait indéfiniment se dilater sans rencontrer de résistance dans les choses [...]. Même retranché dans la citadelle du Kremlin, c'est à la société entière qu'il est conjoint²⁶. » Bien plus fort que Louis XIV estimant qu'il incarnait l'État, Staline pouvait ainsi dire : « La société, c'est moi. » Il n'y avait donc plus de distinction à

opérer dans ce cas entre pouvoir personnel et pouvoir social. Les deux se superposaient parfaitement. L'individualisation radicale du pouvoir et l'impersonnalité de la loi se confondaient alors. L'égocrate jouait sur les deux tableaux : il était le chef organisant le culte de sa personnalité en même temps qu'il pouvait prétendre n'être que la voix anonyme du tout. Il était à la fois le maître absolu et l'homme-peuple. Il ne disait jamais « Je veux... », mais « Le Parti pense que... », « Le Parti a décidé... », « Les masses attendent que... ». Dans le cadre d'un tel pouvoir censé être la pure incarnation de la société, c'est donc aussi le peuple qui était censé se gouverner lui-même. La pyramide d'équivalences qui identifiait le chef aux masses avait de la sorte mis en place le seul type de régime qui ait pu prétendre instaurer l'autogouvernement (un moment baptisé « pouvoir des soviets »).

Les mouvements populistes se sont également approprié, sur un mode certes mineur, la thématique de l'homme-peuple et du pouvoir-un. Cela a particulièrement été patent en Amérique latine. « Je ne suis pas un homme, je suis un peuple » : ces mots, ressassés avec insistance par le leader colombien des années 1930-1940, Jorge Eliécer Gaitán²⁷, ont donné le ton aux populismes ultérieurs sur tout le continent. Le profil du personnage mérite d'ailleurs que l'on s'y arrête. Étudiant à Rome en 1926-1927, il effectuera une thèse avec Enrico Ferri, un célèbre criminologue passé du socialisme au fascisme, dont il deviendra le protégé. Gaitán assistera à plusieurs reprises à des meetings de Mussolini et il se dira impressionné par la capacité de ce dernier à dominer et à manœuvrer l'énergie d'une foule. Il étudiera même minutieusement la gestuelle du *Duce* et la manière dont celui-ci utilisait les variations des intonations de sa voix pour maintenir l'attention de son auditoire – techniques qu'il reproduira dans son action politique en Colombie. « Candidat du peuple » aux élections présidentielles, Gaitán, à la fois anticapitaliste, adversaire de l'oligarchie et conservateur, sera assassiné en 1948. Depuis cette date, son nom a symbolisé l'esprit du populisme latino-américain, dans son langage comme dans son engagement anti-oligarchique, avec toutes ses ambiguïtés également. Il sera admiré par Fidel Castro autant que par Juan Perón. Perón qui entendra lui aussi se faire homme-peuple et qui parlera de « dépersonnalisation » pour qualifier les desseins que la révolution avait incarnés en lui²⁸, son individualité s'abîmant dans celle des Argentins. Fusion dont Eva Perón se fera l'interprète et la gardienne²⁹, allant même

jusqu'à assurer que tout ce qui lui arrivait en tant qu'Evita (la fille du peuple, opposée à Eva la compagne du président) appartenait au peuple. Alors que ses ennemis lui reprochaient, pour la discréditer dans l'opinion, ses bijoux et la richesse de sa garde-robe, elle avait crânement rétorqué dans une réunion publique, suscitant les applaudissements de la foule : « Est-ce que nous, les pauvres, nous n'aurions pas autant que les riches le droit de porter des manteaux de fourrure et des colliers de perles³⁰ ? » Tout était dans ce *nous* !

Récemment, au XXI^e siècle, lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012 au Venezuela, Hugo Chávez, se référant explicitement à Gaitán, avait encore une fois martelé la formule magique. « Quand je vous vois, avait-il typiquement dit aux foules rassemblées dans les meetings, quand vous me voyez, je le sens, quelque chose me dit : “Chávez, tu n'es plus Chávez, tu es un peuple.” Je ne suis effectivement plus moi, je suis un peuple et je suis vous, c'est ainsi que je le ressens, je me suis incarné en vous. Je l'ai dit et je le répète : Nous sommes des millions de Chávez ; toi aussi, tu es Chávez, femme vénézuélienne ; toi aussi, tu es Chávez, soldat vénézuélien ; toi aussi, tu es Chávez, pêcheur, agriculteur, paysan, commerçant. Parce que, Chávez, ce n'est plus moi. Chávez, c'est tout un peuple³¹ ! » Renaissait de la sorte la vieille idée d'une *représentation-miroir*³². Dans son discours d'investiture comme président de la République en 1999, il avait été jusqu'à lancer à son auditoire : « Aujourd'hui, je me convertis en votre instrument. Moi, j'existe à peine et j'accomplirai le mandat que vous m'avez confié. Préparez-vous à gouverner³³ ! » On ne pouvait être plus clair pour légitimer un présidentielisme fantasmatiquement démocratique.

Césarisme, totalitarisme, populisme : ces catégories sont évidemment loin d'être homogènes et les régimes qui ont pu être désignés par ces qualificatifs ont historiquement présenté des traits d'ampleur très variables dans leur dimension répressive et liberticide. Mais il y a bien eu à l'œuvre avec ces régimes, au-delà de leurs considérables différences, une même prétention à dépasser les limites de l'élection et à mettre en place une forme, considérée par eux radicalement démocratique, de personnalisation du pouvoir. Les politiques de l'identité, qui ont partout le vent en poupe, constituent aujourd'hui un nouveau terreau propice au surgissement d'une telle appréhension du pouvoir exécutif, liant vision de l'homogénéité

sociale/nationale et volontarisme incarné dans le programme d'une élection présidentielle.

L'homme politique par vocation

À distance de ces prétentions et de l'utopie d'une pure élection, c'est avec le réalisme d'un sociologue qui avait pu analyser les problèmes posés par l'avènement des partis modernes que Max Weber a réfléchi sur la question du leadership politique au ^exx siècle. À rebours de la culture précédente de l'impersonnalité parlementaire, il avait pressenti que la présidentialisation des démocraties conduisait à lier la viabilité des régimes politiques à la qualité de ceux qui exerçaient les fonctions les plus élevées³⁴. Dénonçant à la fois le dilettantisme des notables européens et l'affairisme intéressé des élus américains, il avait appelé de ses vœux l'avènement d'« hommes politiques par vocation »³⁵, les opposant aux politiciens professionnels. Témoin de la bureaucratisation des partis de son temps, et notamment du plus structuré de ceux-ci, le Parti social-démocrate allemand, Weber avait également assisté à la montée en puissance des hommes d'appareil en leur sein. Il avait vu émerger des politiciens sans qualités propres, des hommes vivant de la politique, qu'ils soient fonctionnaires de parti ou journalistes, des personnalités sans convictions fortes aussi, dotées d'un faible sens des responsabilités, dont l'univers était structuré par les enjeux internes de congrès et les impératifs immédiats de la compétition électorale. Alors que le recrutement des chefs devenait pour lui le grand problème des démocraties à l'aube du présidentialisme, il constatait avec amertume que l'histoire commençait à prendre une autre direction.

Évoquant le Parlement de son pays, il avait écrit qu'il fallait savoir si l'on voulait en faire « un vivier de chefs ou un marigot de carriéristes³⁶ ». Du fond de son scepticisme, il avait dressé le portrait positif du type d'hommes politiques de vocation que les démocraties requéraient à ses yeux. Des hommes ayant le sens des responsabilités, comprenant que l'exercice du pouvoir impliquait un devoir de reddition de comptes ; des hommes pouvant faire preuve d'autonomie, échappant donc à la discipline partisane pour suivre le seul intérêt général ; des hommes prêts à se dévouer passionnément à une cause ; des hommes ayant enfin ce qu'il appelait le « coup d'œil », c'est-à-dire la capacité de se distancier de l'immédiat pour embrasser la réalité dans sa

complexité et son déploiement temporel³⁷. Des personnes douées de telles qualités, ayant une dimension charismatique, allaient-elles être capables de s'affirmer face aux grandes machines politiques ou pouvoir sortir de leur sein ? Weber avait tracé là un idéal-type dont l'histoire n'a de fait donné que très peu d'exemples. D'où la nécessité de concevoir sur un autre mode que celui de la figure d'un chef idéal l'entrée en démocratie de la présidentialisation de la politique.

C'est dans le même esprit qu'ont parfois été opposées au xx^e siècle les figures du politicien et du haut fonctionnaire, comme cela a notamment été le cas en France. Au-delà de sa dimension rationaliste, la culture technocratique du xx^e siècle a aussi entendu fonder sa légitimité sur des arguments de supériorité morale et intellectuelle, érigeant les technocrates en figures modernes du prince-serviteur du peuple ou du moine-gouvernant. « On allait dans l'administration comme on entrait en religion, pour continuer le combat », soulignait ainsi un de ces hauts fonctionnaires de l'après-guerre pour résumer l'état d'esprit de la génération qui arrivait alors aux commandes³⁸. Les termes de vocation du service public, de mystique de l'État, de magistrature au service de l'intérêt général, de sacerdoce même, étaient ceux qui leur venaient le plus spontanément à l'esprit lorsqu'ils avaient à se définir³⁹. L'une des figures archétypiques de ce milieu, l'inspecteur des finances Simon Nora, a particulièrement bien exprimé les motivations et les justifications de cette génération. « Nous étions, écrira-t-il, les plus beaux, les plus intelligents, les plus honnêtes et les détenteurs de la légitimité. Il faut reconnaître que, pendant trente ou quarante ans, le sentiment que j'exprime là de façon un peu ironique a nourri la couche technocratique⁴⁰. » Ces technocrates ont eu leurs miroirs avec quelques grands textes issus de la Résistance, qu'ils se sont, eux, véritablement appliqués à observer. Ils ont ainsi illustré une exception. Exception nécessairement passagère, car les relents d'esprit aristocratique qui irriguaient ces grands corps de l'État, prompts à se considérer comme les seuls détenteurs légitimes de l'intérêt général⁴¹, étaient peu compatibles dans la durée avec l'avènement d'une société démocratiquement plus exigeante.

Ces hommes politiques de vocation appelés de ses vœux par Max Weber

ne sont visiblement pas présents au rendez-vous au début du ^{xxi}^e siècle. Il semble bien que ce soient les carriéristes et les hommes et femmes d'appareil qui constituent aujourd'hui les bataillons les plus fournis de la classe politique. Outre les raisons sociologiques « mécaniques » tenant au mode de fonctionnement des partis et au système électoral, certains facteurs objectifs de distribution des élites sont susceptibles d'expliquer cette pesanteur. Il y a en effet dans toute société des hiérarchies et des modes de valorisation sociale ou individuelle des différentes professions, positions et activités qui influent sur les engagements des individus. Dans la Chine impériale, c'est la bureaucratie qui attirait les esprits les plus brillants, tandis que l'univers scientifique et technique apparaissait moins intéressant. Du même coup, la Chine a fini par accumuler un important retard sur l'Occident dans ces domaines alors qu'elle était précédemment en avance. Dans l'Europe de la Renaissance, les personnes appartenant à des minorités religieuses, comme les juifs, ne pouvaient pas avoir accès à des fonctions publiques, elles concentrèrent donc leurs activités dans le domaine commercial ou financier. La vie intellectuelle a été de son côté florissante quand nombre de grands esprits n'avaient que des choix limités de carrière. De cette façon, les professions politiques, économiques, militaires, intellectuelles et artistiques ont à chaque période historique des capacités d'attraction différentes.

Le constat peut être fait aujourd'hui que les fonctions politiques semblent moins attirantes que celles qui touchent à la vie de l'esprit, à l'activité artistique, ou encore à la vie économique et financière. Et les sondages sont là pour rappeler que l'estime sociale dont elles sont entourées est devenue très faible. C'est un des aspects tragiques de la vie politique contemporaine, car nous avons aujourd'hui, à l'âge d'une cohésion sociale vacillante et de choix décisifs à prendre sur l'avenir de la planète, plus que jamais besoin d'une démocratie vivante et donc de « bons gouvernants ». Ce n'est pas quelque chose qui trouvera une solution en attendant la venue d'hommes providentiels ou de sauveurs suprêmes, figures magiques destinées à exorciser les formes d'impuissance et de médiocrité dans lesquelles sont engluées les démocraties d'aujourd'hui. Il faut remonter la pente plus modestement, pour essayer de produire des effets plus durables. C'est d'abord une relation brisée entre les gouvernants et la société qu'il s'agit de reconstruire.

L'homme de confiance

Le rétablissement d'une relation démocratique entre gouvernés et gouvernants passe au premier chef par le rétablissement d'un rapport de confiance, aujourd'hui fortement dégradé. La confiance est ce qui permet de compter sur quelqu'un. On la définit pour cela en sociologie comme une disposition vis-à-vis d'autrui permettant de faire « une hypothèse sur une conduite future⁴² ». Elle caractérise un rapport avec un tiers fondé sur la connaissance qu'on a de lui, connaissance permettant de présumer sa capacité à poursuivre un objectif, sa sincérité ou son dévouement au bien commun⁴³. Elle est à la fois un économiseur d'explication et de justification (celui en qui on a placé sa confiance bénéficie d'un préjugé favorable quand il propose d'entreprendre quelque chose) et un économiseur d'institution, permettant à une relation de s'établir solidement dans le temps sans qu'elle ait besoin de s'appuyer sur des dispositifs formalisés de vérification (la parole vaut contrat ou, dans l'ordre politique, une autorisation initiale maintient ses effets dans le temps). Cette confiance joue dorénavant un rôle d'autant plus important entre gouvernés et gouvernants que la « qualité représentative » des seconds s'est dégradée, comme on l'a précédemment montré⁴⁴.

Renaît de cette façon l'ancien modèle du *trustee*, le personnage de confiance, comme figure de référence cardinale pour caractériser le bon gouvernant. Autrefois appliquée aux formes les plus archaïques du lien représentatif, celle d'une délégation totale du pouvoir d'agir pour autrui, avec le double aspect de confiance absolue et de reconnaissance inconditionnelle de la capacité à accomplir les tâches confiées, cette notion qui essentialise la représentation retrouve paradoxalement une pertinence dans un univers politique post-représentatif⁴⁵. Mais sur un mode que l'on pourrait qualifier de strictement fonctionnel, au sens où c'est la nature même du pouvoir exécutif-gouvernant de rendre techniquement caduques les notions de mandat et de figuration qui structuraient le concept moderne de représentation. Expression de l'intervention dans l'ordre de l'imprévu et de la particularité, le pouvoir exécutif ne peut dorénavant être démocratiquement validé, au-delà de sa procédure initiale d'autorisation, que s'il acquiert une dimension

d'intertemporalité de l'ordre de celle qui caractérise la position du *trustee*. C'est ce à quoi vise dans l'ordre des pratiques la construction de la démocratie d'exercice envisagée du point de vue des qualités caractérisant le lien gouvernés-gouvernants, que nous avons examinées dans le chapitre précédent. Avec la notion de confiance, c'est la qualité des gouvernants eux-mêmes qui est envisagée comme moyen de leur donner cette capacité d'exister dans la durée.

Deux qualités apparaissent pour cela essentielles. L'intégrité d'abord. Car elle donne une information importante sur la qualité des personnes et l'adéquation morale à une fonction ; elle permet d'opérer une forme d'identification entre ces personnes et les responsabilités qu'elles exercent, et par là même de leur donner une épaisseur temporelle. Le parler vrai est la seconde qualité qui permet aussi de construire le type de rapport cognitif constitutif de la confiance.

Notes

[1.](#) Sur l'interprétation de cette fresque, voir Patrick BOUCHERON, *Conjurer la peur. Sienna 1338. Essai sur la force politique des images*, Paris, Seuil, 2013 ; et Quentin SKINNER, *L'Artiste en philosophe politique. Ambrogio Lorenzetti et le bon gouvernement* (1986), Paris, Raisons d'agir, 2003.

[2.](#) Voir Jacques KRYNEN, « Le métier de roi », in *L'Empire du roi. Idées et croyances politiques en France, XIII^e-XV^e siècle*, Paris, Gallimard, 1993.

[3.](#) Voir Marie DEJOUX, *Les Enquêtes de Saint Louis. Gouverner et sauver son âme*, Paris, PUF, 2014.

[4.](#) Ces développements se trouvent dans le livre IV de l'ouvrage.

[5.](#) *Sur le gouvernement des princes.*

[6.](#) Jacques KRYNEN, *Idéal du prince et pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge (1380-1440)*, Paris, Picard, 1981, p. 108.

[7.](#) *De regimine principum*, livre II, 2^e partie, chap. 8, reproduit in Jean-Marie CARBASSE et Guillaume LEYTE, *L'État royal, XII^e-XVIII^e siècle. Une anthologie*, Paris, PUF, 2004, p. 102.

[8.](#) Voir Marcel DEMONGEOT, *Le Meilleur Régime politique selon saint Thomas*, Paris, Blot, 1928 (et le *Commentaire du Livre de la Politique* de Thomas d'Aquin). Voir aussi Jacques DALARUN, *Gouverner, c'est servir. Essai de démocratie médiévale*, Paris, Alma, 2012.

[9.](#) Christine DE PIZAN, *Le Livre du corps de policie*, éd. critique d'Angus J. Kennedy, Paris, Honoré Champion, 1998, p. 17 (c'est le titre donné au livre I, chap. 11 ; j'ai modernisé la formulation).

[10.](#) *Ibid.*, p. 13 (titre du livre I, chap. 9).

[11.](#) Notons qu'il conviendrait là de discuter la thèse de Michel Foucault sur la place de ce modèle pastoral, qu'il rapproche à mon avis trop rapidement de celui de la gouvernementalité libérale moderne, sur la base de la distinction entre gestion des populations et gestion des territoires, même si toutes deux se distancient certes effectivement des théories de la raison d'État. Voir Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard-Seuil, « Hautes Études », 2004, et « *Omnes et singulatim : vers une critique de la raison politique* » (1979), in *Dits et écrits*, t. 4, Paris, Gallimard, 1981.

[12.](#) Pour une vue d'ensemble, voir Jean MEYER, *L'Éducation des princes en Europe du XV^e au XIX^e siècle*, Paris, Perrin, 2004 ; et Bruno NEVEU, « Futurs rois très chrétiens », in Ran HALÉVI (dir), *Le Savoir du prince. Du Moyen Âge aux Lumières*, Paris, Fayard, 2002.

[13.](#) *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VII. Extraits des mémoires inédits de M. Boulay de la Meurthe*, Paris, Renouard, 1836, p. 14.

[14.](#) SIEYÈS, « La nation » (Archives nationales, 284 AP3, dossier 2, chemise 3).

[15.](#) Paul-Philippe GUDIN DE LA BRENELLERIE, *Supplément au Contrat social*, Paris, Maradan et Perlet, 1791, p. 18.

[16.](#) Conception cohérente avec le fait que l'on ne concevait pas la représentation comme devant figurer la société, en proposer un miroir, mais seulement comme une *fonction*. Les représentants n'existaient qu'au pluriel, pour exprimer le vœu de la nation ; chacun d'entre eux n'était pas *le* représentant de sa circonscription.

[17.](#) Le privilège résulte en effet de la consécration et de l'institutionnalisation d'une inégalité. L'éminence résulte au contraire d'une différenciation volatile, susceptible à chaque instant d'être remise en cause. « L'élection, écrit en ce sens Patrice Gueniffey, défait en permanence la différence qu'elle crée entre les citoyens [...]. L'élite instituée par le suffrage est une élite essentiellement mobile, sans cesse recomposée selon les modifications d'une confiance résultant elles-mêmes du déplacement des capacités dans une société devenue fluide, ouverte, avec l'avènement de l'égalité des droits. En effet, la considération publique due aux mérites personnels, "nécessairement libre, se retire à l'instant qu'elle cesse d'être méritée", selon les mots de Sieyès » (Patrice GUENIFFEY, *Le Nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1993, p. 128).

[18.](#) Thomas PAINE, *Les Droits de l'homme* (1791-1792), Paris, Belin, 1987, p. 204.

[19.](#) Ce point fondamental a très bien été mis en lumière par Patrice GUENIFFEY, *Le Nombre et la Raison*, *op. cit.*

[20.](#) Quatremère de Quincy écrivait ainsi de façon très parlante : « Toute mesure qui tend à établir sur les individus la discussion publique éveille les passions, les irrite et aiguise de nouveau l'esprit de parti alors qu'il faudrait en oublier jusqu'au nom. La véritable *candidature*, au contraire, celle de l'opinion publique, celle qui convient seule à notre gouvernement et à nos mœurs, aime à généraliser tout ce que l'autre particularise [...]. La véritable liste des candidats devrait être, non la réunion de portraits individuels de tels ou tels personnages, mais l'assemblage des traits propres à former le modèle ou le type auquel devrait ressembler chacun des candidats » (QUATREMÈRE DE QUINCY, *La Véritable Liste des candidats, précédée d'observations sur la nature de l'institution des candidats, et son application au gouvernement représentatif* [1791], 2^e éd., Paris, Fauvel et Sagnier, an V [1797], p. 17-18).

[21.](#) « L'Empereur n'est pas un homme, c'est un peuple », dira un des thuriféraires du Second Empire. Voir Arthur DE LA GUÉRONNIÈRE, *Portraits politiques contemporains. Napoléon III*, Paris, Amyot, 1853, p. 93.

[22.](#) *Des idées napoléoniennes*, Paris, Paulin, 1839, p. 27-28.

[23.](#) Il y a en effet un lien nécessaire entre prétention à l'incarnation et présupposition de l'existence d'un peuple un et homogène, donc facilement représentable.

[24.](#) LÉNINE, *Œuvres*, *op. cit.*, t. 44, p. 456.

[25.](#) Alexandre SOLJENITSYNE, *L'Archipel du Goulag* (1973), Paris, Seuil, 1974, t. 1, p. 73.

[26.](#) Claude LEFORT, *Un homme en trop. Réflexions sur « L'Archipel du Goulag »*, Paris, Seuil, 1976, p. 68-69.

[27.](#) Cité par Guy HERMET, « Les populismes latino-américains », *Cités*, n° 49, 2012.

[28.](#) Juan Domingo PERÓN, discours du 1^{er} mai 1974, in *El Modelo argentino*, Gualeguaychú, Tolemia, 2011, p. 11.

[29.](#) Voir son extraordinaire *La Razón de mi vida*, Buenos Aires, Peuser, 1951.

[30.](#) Cité par Roger CAILLOIS, *Les Jeux et les Hommes*, Paris, Gallimard, 1967, p. 239.

[31.](#) Discours du 12 juillet 2012. Formules textuellement reprises les 9 et 24 septembre 2012.

[32.](#) On notera que le sous-commandant Marcos avait justifié sur ce mode son port permanent d'une cagoule. Quand on lui demandait qui se cachait sous le masque, il répondait : « Si tu veux savoir qui est Marcos, prends un miroir, le visage que tu y verras est celui de Marcos. Car, Marcos, c'est toi, femme ; c'est toi, homme ; c'est toi, indigène, paysan, soldat, étudiant... *Nous sommes tous Marcos, tout un peuple insurgé* » (cité par Ignacio RAMONET, *Marcos, la dignité rebelle. Conversations avec le sous-commandant Marcos*, Paris, Galilée, 1991 ; c'est moi qui souligne).

[33.](#) Hugo CHÁVEZ, *Seis discursos del Presidente constitucional de Venezuela*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 2000, p. 47.

[34.](#) Voir Patrice DURAN, « Max Weber et la fabrique des hommes politiques », in Hinnerk BRUHNS et Patrice DURAN, *Max Weber et la politique*, Paris, LGDJ, 2009 ; et Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, préface à Max WEBER, *Le Savant et le politique*, *op. cit.*

[35.](#) Voir « La profession et la vocation de politique », conférence citée.

[36.](#) Max WEBER, *Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée*, *op. cit.*, p. 348.

[37.](#) Sur ces qualités, voir *Le Savant et le Politique*, *op. cit.*, p. 182-185.

[38.](#) La formule est de Simon NORA, cité par François FOURQUET, *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Encres, 1980.

[39.](#) Ces formules sont empruntées à l'une des figures typiques de ce milieu, François BLOCH-LAINÉ (*Profession : fonctionnaire*, Paris, Seuil, 1976).

[40.](#) Simon NORA, « Servir l'État », *Le Débat*, n° 40, mai-septembre 1986, p. 102.

[41.](#) Il ne serait pas difficile de montrer qu'ils se considéraient à l'égal de ces « corps de lumière » dont un Henri François d'Aguesseau s'était fait le théoricien pour parler de la magistrature au XVII^e siècle.

[42.](#) Georg SIMMEL, *Sociologie. Études sur les formes de socialisation* (1908), Paris, PUF, 1999, p. 355-356.

[43.](#) « Assez sûre pour qu'on fonde sur elle l'action pratique, dit Simmel, la confiance est aussi un intermédiaire entre le savoir et le non-savoir sur autrui. Celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance. Celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance » (*ibid.*).

[44.](#) Il faut souligner ici la distinction à opérer entre le rôle incontournable de la *confiance entre des personnes*, indispensable « institution invisible », et celui de la *nécessaire défiance envers les institutions*, constitutive du versant « contre-démocratique » de l'activité démocratique.

[45.](#) Le point avait été aperçu par Bernard MANIN (*Principes du gouvernement représentatif, op. cit.*, p. 282-283).

2.

Parler vrai

« La parole publique est devenue une langue morte », notait récemment une personnalité politique¹. Ce constat renvoyait à l'idée d'une langue devenue incompréhensible et inaudible. Ce qui présupposait qu'elle ait été à l'inverse précédemment vivante, et ce d'une double façon : créatrice de liens et vecteur d'intercompréhension, d'un côté, et permettant d'explorer efficacement la réalité, de l'autre (productrice de sens et de connaissance). Ce sont effectivement ces deux dimensions qui se sont aujourd'hui atrophiées. Des mots comme « peuple » ou « solidarité » semblent par exemple résonner dans le vide, comme désubstantialisés, dans la bouche des hommes ou des femmes politiques. Ils ne disent pas les choses telles que les vivent les citoyens. Le sentiment qu'ont ces derniers de ne pas être écoutés se trouve de la sorte redoublé par l'évidement des mots.

C'est un problème car, gouverner, c'est aussi parler. Parler pour s'expliquer, pour donner un cap, dessiner un horizon, rendre compte de ses actions. Parler, parce que le langage est organisateur du monde humain, tout simplement. Une politique démocratique implique de donner un langage à ce que vivent les gens, de rendre lisibles l'action publique, ses objectifs et ses vicissitudes, de trouver les mots qui expriment à un moment donné le sens d'une épreuve ou d'une fierté collectives. Parler vrai, c'est accroître du même coup la maîtrise des citoyens sur leur existence et leur permettre d'instaurer une relation positive avec la vie politique. Parler faux ou parler creux, c'est à l'inverse amplifier l'écart. Au sens le plus fort du terme, le langage politique est pour cette raison au cœur de l'établissement d'un lien de confiance. Car c'est dans le sentiment de sa justesse que réside la possibilité de lier le présent à l'avenir.

Quelques éléments d'histoire

Dans son *Histoire*, Polybe estime que ce qui faisait la force des Achéens, le peuple des cités grecques liguées contre l'expansion macédonienne, tenait à leur système politique. « L'égalité politique (*isêgoria*), la liberté de parole (*parrêsia*) et tout ce qui fait une démocratie véritable (*dêmokratia*) », résumait-il pour qualifier ce système et ses vertus cardinales². C'était ainsi considérer qu'à côté des diverses institutions de la démocratie et de son principe égalitaire cette dernière avait pour caractéristique essentielle de garantir la liberté de parole. Mais ce terme de *parrêsia* allait plus loin que ce que nous avons l'habitude de mettre sous cette dernière notion. Au-delà d'une conception que nous pourrions qualifier aujourd'hui de « libérale », la *parrêsia* avait plus largement une dimension morale et sociale dans le monde grec. Elle renvoyait à un impératif de franchise, de parole directe, d'absence de calcul dans l'expression et le dialogue avec autrui. Se mêlaient dans ce terme l'idée d'une parole immédiate à la pensée et celle d'un souci de dire les choses telles qu'elles sont, au risque de déplaire ou de heurter³. Il est revenu à Michel Foucault d'avoir restauré au tournant des années 1980 l'importance de cette notion⁴. Elle établissait pour lui un lien entre les trois domaines qu'il explorait alors parallèlement : celui des savoirs, étudiés dans la spécificité de leur véridiction ; celui des modes de constitution du sujet à travers les pratiques de soi (Foucault s'intéressait alors au rôle de l'aveu dans la confession et la direction de conscience) ; celui, enfin, du pouvoir appréhendé à partir des techniques de gouvernement de la conduite des hommes⁵. C'est à cette dernière dimension directement politique de la *parrêsia* que nous nous arrêterons ici, en laissant de côté la discussion sur ce qui fait le lien entre les trois dimensions analysées par Foucault.

Chez les Grecs, cette *parrêsia* se comprenait d'abord négativement, comme ce qui s'opposait à la rhétorique. La rhétorique, telle qu'elle était alors comprise, pratiquée et critiquée dans le monde antique, était l'art oratoire⁶ : c'est-à-dire une technique de la position d'une question, de l'organisation des arguments, de la scansion des périodes du discours, de la dramatisation, de la création d'une attente qui semble donner à la péroration la force d'une

évidence triomphante. Elle était pour cela de l'ordre d'une compétence susceptible d'être enseignée et que l'on pouvait acquérir. C'était une discipline intellectuelle, car elle était fondée sur l'idée que la puissance de la raison argumentative est ce qui emporte un soutien ou une décision. C'était aussi un art de la séduction car elle s'appuyait sur les passions et les *a priori* de l'auditeur pour emporter sa conviction. Le rhéteur cherchait ainsi à gouverner l'esprit de son auditoire, à s'imposer à lui comme le maître, à l'enchaîner à sa parole. Ce faisant, cette parole n'était qu'un instrument pour lui, le moyen d'arriver à une fin, d'obtenir un assentiment. Sa conviction intime n'entrait pas en ligne de compte⁷. Les rhéteurs étaient à Athènes les figures adulées d'une cité dans laquelle les virtuoses du verbe animaient une fête permanente de la parole. Ils y étaient appréciés comme des artistes opérant sur un théâtre spécifique⁸. Le parrésiasite était celui qui n'entrait pas dans ces jeux. C'est le message qui était pour lui essentiel. Il s'y identifiait, il *était* une parole vivante. Il y avait donc avec lui une forme d'engagement personnel vis-à-vis de l'auditoire, une prise de risque liée à ce statut d'une parole avec laquelle il faisait totalement corps. « Le rhéteur, résumera Foucault, peut parfaitement être un menteur efficace qui contraint les autres. Le parrésiasite, au contraire, sera le diseur courageux d'une vérité où il risque lui-même et sa relation avec l'autre⁹. »

Le discours de *parrêsia* s'opposait donc à celui qui visait à séduire et à flatter. Il prenait consciemment le risque de susciter l'opposition, il s'exposait à la réprobation ou au rejet. Il n'avait pas peur de heurter frontalement l'opinion parce qu'il faisait de l'énonciation de ce qu'il pensait être la vérité un élément de son identité. Le parrésiasite liait son expression à un courage moral et même physique. C'est ce qu'avait bien exprimé Démosthène dans ses *Philippiques* en rappelant qu'il avait à plusieurs reprises « failli être mis en pièces » pour avoir heurté de front des opinions populaires¹⁰, soulignant qu'il acceptait par avance les ennuis que ses paroles pouvaient lui valoir¹¹. Démosthène faisait face à son auditoire en lui reprochant de se « laisser flatter par des discours parfaitement complaisants », lui lançant que c'était son indolence et son indifférence qui avaient donné l'avantage à Philippe de Macédoine¹². Le lecteur contemporain de ces prodigieux discours a de fait le sentiment d'un véritable corps-à-corps avec cet auditoire, physique et

tragique à la fois. C'est dire que la *parrêsia* est antinomique avec le projet de plaire ou de faire carrière ; qu'elle implique de ne pas considérer la politique comme un métier, mais comme une forme d'engagement total. Elle est le propre de celui que Max Weber appellera l'homme politique de vocation.

On retrouvera la trace de cette conception dans la vision de certaines figures révolutionnaires en France. Un Camille Desmoulins, qui incarnera le meilleur du journalisme de la période, écrira ainsi que, « ce qui caractérise le républicain, c'est la franchise du langage¹³ ». « Le caractère de la république, insistera-t-il, est de ne rien dissimuler, de marcher droit au but, à découvert, d'appeler les hommes et les choses par leur nom¹⁴. » Mais le problème a justement été pendant la Révolution ce qu'on a appelé « l'abus des mots ». L'obstacle au parler vrai ne procédait pas seulement dans cette perspective de l'envahissement des discours démagogiques. Il prenait aussi sa source dans l'indétermination du langage, dans ses équivoques qui conduisaient à brouiller le débat citoyen en donnant des sens parfois opposés aux mêmes termes. Les usages divergents du mot « peuple » en ont tôt témoigné. Rien ne l'a mieux montré que la discussion qui s'était ouverte à Versailles le 14 mai 1789 sur la constitution de la nouvelle Assemblée. Plusieurs formulations avaient été suggérées pour sa dénomination. Le retour au vocable d'États généraux avait d'abord été évoqué par certains, mais vite rejeté, sentant trop l'Ancien Régime. La proposition juridiquement ciselée d'« Assemblée des représentants connus et vérifiés de la nation française » avait alors été émise par Sieyès¹⁵, mais écartée pour manque de lisibilité immédiate et inadéquation à convenir au-delà du moment présent. Avec son sens de la formule, Mirabeau avait alors estimé que « représentants du peuple français » aurait l'avantage de la force et de la simplicité. Mais, de manière significative, il avait été vivement critiqué par plusieurs des voix qui allaient devenir parmi les plus influentes de la Constituante. L'une d'elles l'avait ainsi attaqué, considérant le mot « peuple » comme « embrassant trop ou trop peu ». « Si par le mot peuple, lui avait-il objecté, vous entendez ce que les Romains appelaient *plebs*, vous admettez dès lors la distinction des ordres ; si ce mot répond à celui de *populus*, vous étendez trop loin le droit et l'intention des Communes¹⁶. » Un autre avait parlé dans le même sens, regrettant que le terme de peuple soit « un mot qui se prête à tout », et tranchant : « Le mot

peuple ne remplit pas notre idée¹⁷. »

Cette équivoque ne s'arrêtera pas là. Dès les débuts de la Révolution, il avait en effet fallu forger un vocabulaire inédit pour qualifier les ressorts et les principes du nouvel ordre politique qui se mettait en place. Il n'avait par exemple plus été question de sujets, mais de citoyens, la nation s'était substituée au royaume, etc. La période a été extraordinairement inventive de ce point de vue et une nouvelle langue politique a effectivement surgi. Mais une langue qui restait fluctuante, corrompue aussi. C'est une des critiques les plus vives qui sera faite à la période de la Terreur. Sieyès, le père de la première constitution française, dénoncera alors avec virulence « l'infâme prostitution qui se faisait des termes les plus chers aux cœurs des Français, Liberté, Égalité, Peuple », et il verra dans « l'abus d'un langage déjà commun » une des sources des malheurs du temps, les mots ayant perdu leur signification naturelle pour « conspirer avec les ennemis de la patrie »¹⁸. Parlant du *Moniteur universel* de 1793, un des plus fins observateurs de la France nouvelle, le poète Heinrich Heine, dont on sait moins qu'il fut un grand essayiste et un formidable journaliste, écrira fortement : « C'est un livre de magie que vous ne pouvez enchaîner, car il renferme dans son sein des formules d'évocation beaucoup plus puissantes que l'or et les fusils, des paroles avec lesquelles on peut réveiller les morts dans les tombeaux et envoyer les vivants dans les ténèbres de la mort, paroles qui métamorphosent en géants les nains et à l'aide desquelles on écrase les géants, paroles qui peuvent abattre votre puissance d'un seul coup, comme la hache abat une tête de roi¹⁹. » Détachés de la réalité, mis au pas d'une idéologie, utilisés comme des armes de combat, les mots n'étaient de fait plus dans ce cas au service du débat public et de la discussion démocratique. Ils étaient devenus de simples instruments de police de la pensée ou de manipulation des esprits destinés à conquérir ou à conserver un pouvoir.

Un « parler faux » de cette nature a un effet destructeur de la vie démocratique beaucoup plus redoutable que celui du rhéteur. Le langage n'a en effet pas seulement dans ce cas une fonction de séduction ou de dissimulation, il crée un monde factice et caricatural qui met hors la loi toute opposition et bannit la possibilité même d'une interrogation sur la conduite des affaires publiques. Il conduit, selon une formule célèbre, à « éliminer le

réel dans l'esprit au lieu de réduire l'inintelligible dans l'objet²⁰ ». Processus de distanciation avec la réalité que Hannah Arendt a précisément décrit dans *Les Origines du totalitarisme*. Elle a montré dans ce livre comment des masses désorientées et désenchantées en étaient venues à fuir « la facticité du monde réel » pour se réfugier dans l'univers fictif, rassurant et cohérent, construit par l'idéologie. « La force de l'idéologie totalitaire, a-t-elle ainsi résumé, repose sur sa capacité à couper les masses du monde réel²¹. » Victor Klemperer²², son contemporain, a aussi bien souligné, à partir du cas nazi, le rapport singulier que la langue totalitaire entretenait avec la catégorie du performatif, la fiction prenant avec elle le pas sur la réalité, jusqu'à prétendre la recréer totalement²³. Ce type de parler faux, lorsqu'il règne durablement en maître, fait advenir ce *pays du mensonge déconcertant* décrit par Anton Ciliga²⁴, là où la langue appauvrie du pouvoir fait exister un monde simplifié, sans contradictions, dans lequel les individus se résignent à trouver un certain confort. Bien au-delà donc du banal *Art du mensonge politique* décrit par Swift²⁵. Une telle imposition forcée de simplification de la langue constitue en effet alors le moteur d'une opération de dévitalisation de la notion même de politique. La novlangue décrite par George Orwell dans *1984* correspond à l'entrée dans un tel monde à proprement parler décervelé.

Utopies et trahisons

Il y a bien d'autres façons d'éviter de s'affronter sur la question du parler vrai. On peut en distinguer trois modalités, d'ampleur et de statut très différents : la haine des discours et le culte conséquent du mot d'ordre, que le blanquisme et le léninisme ont exemplifiés ; l'utopie exposée par Kant d'un *Laut Denken*, d'un penser à haute voix, avec l'horizon de pure transparence qui en découle ; les tentatives faites pendant la période révolutionnaire en France de fixer la langue de sorte à en supprimer les indéterminations génératrices de confusions et de faux débats.

Dans nombre de mouvements révolutionnaires, la dénonciation des « hommes de parole » et de l'habileté parlementaire a été au cœur de la critique des régimes qui s'affichaient démocratiques. Un proche d'Auguste Blanqui avait ainsi fameusement stigmatisé les « phrases éloquentes » de Lamartine, jugées coupables d'avoir « poignardé » la révolution de 1848. Et Blanqui lui-même ne cessera de vomir les « artistes de la parole » et de railler « la déplorable popularité de bourgeois déguisés en tribuns » autant que leurs « phrases sonores d'avocats »²⁶. On pourrait multiplier à l'infini les citations de cette nature. Le point intéressant est que cette dénonciation des belles paroles qui endorment et trompent le peuple ne débouchait pas sur un appel au franc-parler, mais sur une exaltation de l'action directe, de l'insurrection immédiatement efficace. Faire la révolution, pour Blanqui comme pour Lénine et leurs semblables, ce n'était pas mettre en mouvement une société, la faire délibérer pour définir un projet commun, c'était d'abord agir sans phrases (ce qui va bien sûr de pair avec le culte des minorités justement « agissantes »). « Qui a du fer a du pain », résumera *L'Enfermé*. Pour ces révolutionnaires, comme pour les théoriciens conservateurs du décisionnisme d'ailleurs²⁷, c'est la parole même qui était l'ennemie. Car elle distrayait du but d'abord, mais aussi parce qu'elle était liée à une vision positive de la discussion, renvoyant du même coup implicitement à une forme de relativisme jugée inacceptable. Il y avait chez ces frères ennemis la même idée d'une vérité, historique ou religieuse, qui s'imposait à l'humanité et rendait aussi inutile que dangereuse l'organisation de débats contradictoires.

« L'homme est né pour agir, et la discussion perpétuelle, incompatible avec l'action, est trop contraire à la nature humaine », dira un Donoso Cortès²⁸. C'est le parlementarisme, mettant au pouvoir une « classe discutante », qui était dénoncé dans cette perspective. Alors que l'on célébrait au contraire le pouvoir exécutif appelé à gouverner sans phrases. Lénine se fera le champion d'une telle vision avec ce qu'elle impliquait de véritable haine de la parole. Pour lui, le Parti devait se garder d'être un « club de discussion » et la « liberté de critique » ne devait pas y avoir sa place. À l'activité de parole, rebaptisée péjorativement « phrase », « pleurnicherie », « hystérie », il entendait substituer la seule force du *mot d'ordre*²⁹. Le mot d'ordre n'étant pas ce qui aide à penser les choses, à résumer un argument, mais, au sens propre du terme, ce qui commande sèchement une tâche à accomplir, ce qui ne se discute pas – ce qui relève d'une évidence militaire-militante en somme.

Si parler vrai n'est évidemment pas mentir – Kant avait raison de dire que le mensonge est « le véritable lieu de la corruption de la nature humaine » –, ce n'est pourtant pas la quête d'une impossible immédiateté de la parole à l'être qui peut définir le parler vrai. Dans son *Anthropologie d'un point de vue pragmatique* (1798), Kant avait posé la question de savoir ce qu'il adviendrait dans une société où les êtres humains ne pourraient penser qu'à haute voix, c'est-à-dire dans laquelle toutes leurs pensées seraient immédiatement et intégralement exprimées³⁰. Au-delà d'un refus positif du mensonge, il avait souligné qu'il y avait nécessairement des choses que l'on pensait et que l'on ne pouvait pas avoir le courage de dire en même temps, même à son meilleur ami, pour ne pas le peiner ou le contrarier, par exemple. S'il estimait bon, et possible, de s'engager à ne jamais dire des choses qu'on ne pense pas, il était justifié à ses yeux de s'abstenir parfois de dire des choses que l'on pense (prolongeant cette approche, Jon Elster a été jusqu'à parler dans la même direction d'une « force civilisatrice de l'hypocrisie³¹ »). À une telle impossible transparence du cœur (*Offenherzigkeit*), Kant opposait l'idéal de sincérité (*Aufrichtigkeit*). Adaptée à une éthique des relations individuelles, cette conceptualisation n'est cependant pas applicable au langage politique. Il est en effet nécessaire de pouvoir tout dire en démocratie, en matière de fonctionnement de la société s'entend.

Il faut aussi considérer, en troisième lieu, l'expérience révolutionnaire de

constituer une « langue absolue » pour appréhender le cadre pertinent de l'aspiration à voir s'imposer le parler vrai. Face à « l'abus des mots » qui parasitait souvent la vie publique pendant la Révolution française, une des premières réactions avait été d'essayer de fixer le sens du vocabulaire politique, pour mettre fin à la confusion des débats résultant du flottement sémantique qui entourait certains termes. C'était notamment le cas, on l'a déjà souligné, du mot « peuple ». Certains iront alors jusqu'à suggérer de sanctionner les usages jugés erronés de celui-ci. Des constituants avaient ainsi proposé en 1791 de contrôler l'usage social de ce mot, craignant les effets d'interprétations hasardeuses. Dans *L'Ami des patriotes*, Adrien Duquesnoy avait écrit en juillet 1791 : « Si le faux emploi du mot “Peuple” a été pour les méchants un prétexte et un moyen, il a été une excuse pour les simples et les crédules. Il serait bien temps que l'Assemblée nationale fît cesser cette cause de troubles, et l'on devrait rappeler très sévèrement à l'ordre quiconque emploierait le mot de “Peuple” dans une autre signification que celle qu'il doit avoir³². » Une étonnante note adressée en l'an III au Comité de salut public sur « le véritable sens du mot peuple » avait participé du même souci³³. Il vaut la peine de la citer longuement : « La confusion des mots entraîne nécessairement la confusion des idées ; et jusqu'ici on a vu la plupart des écrivains, des journalistes, des rapporteurs même de nos Comités, nous parler du *peuple* d'une telle commune, d'une telle section, d'un tel canton, etc. Il n'est pas étonnant que des Sociétés populaires se croient également être *peuple* et que plusieurs de leurs membres, ou malveillants ou mal instruits, tirent de ce principe absolument faux la conséquence très juste que *là où est le peuple, là est le souverain* [...]. La Convention devrait prévenir le retour de semblables écarts, en apprenant à ceux qui l'ignorent ou qui affectent de l'ignorer pour égarer leurs concitoyens : 1° que le véritable sens, la seule acception du mot *peuple* est la collection générale de tous les individus qui forment un corps social ou qui vivent sous les mêmes lois ; 2° que le mot *peuple*, dont on est presque forcé de se servir en bien des circonstances pour exprimer la totalité des citoyens qui composent telle commune, telle assemblée, etc., n'est dans le fait qu'une *section du peuple*, en quelque nombre que soient ces citoyens, et qu'il ne peut être entendu que comme une expression vulgaire et habituelle ; 3° enfin, que c'est au peuple seul, pris collectivement, qu'appartient la vraie souveraineté ; d'où il résulte

que le souverain est essentiellement un et indivisible, qu'il n'est qu'un être purement métaphysique, c'est-à-dire l'expression de la volonté générale, et que, s'il en était autrement, nous aurions quarante mille souverains en France, autant que de communes. » Note peu suivie d'effets, on s'en doute.

Dans une perspective plus pédagogique, Condorcet avait fondé en 1793 un *Journal d'instruction sociale*³⁴ se donnant pour objectif de « combattre les charlatans politiques³⁵ ». Comment ? En proposant une présentation des termes clefs du langage politique qui conduise à réduire les variations de leur usage, le credo de la publication étant que « la raison est une, et n'a qu'un langage³⁶ ». C'est dans la même perspective que Sieyès avait réfléchi aux conditions dans lesquelles il était possible de « fixer la langue » par des conventions et de constituer de la sorte dans l'ordre politique une « langue propre », à distance des approximations de la « langue naturelle »³⁷. Sieyès s'était rapproché sur ce point de Destutt de Tracy, l'auteur des *Éléments d'idéologie* (1801-1815), qui cherchait de son côté les conditions de formation d'une « langue analytique » susceptible de changer les conditions d'exercice de la démocratie³⁸. Cette utopie de la « langue pure » comme condition du parler vrai a tourné court, mais la nécessité permanente de soulever les questions de fond sous-jacentes à l'indétermination des mots-clefs de la langue politique doit être considérée, elle, comme incontournable. La démocratie est le régime qui implique une discussion permanente sur ses concepts et son vocabulaire.

Les ressorts du parler vrai

Il faut faire retour à Démosthène et à la notion de *parrêsia* pour considérer l'engagement radical comme première condition du parler vrai. « Le monstre » : c'est par ce terme qu'Eschine désignait Démosthène pour stigmatiser son concurrent à Athènes (Eschine défendait la nécessité d'un lien avec Philippe de Macédoine, tandis que Démosthène appelait ses concitoyens à contrer les vues de celui-ci). Monstrueuses étaient en effet à ses yeux les ressources d'une éloquence à la puissance de conviction inégalée, qu'il jalousait et qu'il redoutait. Vingt-cinq siècles plus tard, Clemenceau discutera de façon très éclairante cette qualification en lui donnant un sens indissociablement anthropologique et politique. L'homme du sursaut de 1917, dont la parole et les écrits avaient galvanisé une énergie française alors vacillante, n'avait cessé de lire et de méditer l'auteur des *Philippiques* pendant ces sombres années. Il publiera la somme de ses réflexions dans un essai passionnant, curieusement resté dans l'ombre³⁹. Il avait voulu aller au fond des choses pour comprendre ce qui avait donné une telle force à ses discours comparativement à ceux d'Eschine. La différence entre les deux hommes ne pouvait s'appréhender pour lui à l'aune de la seule technique oratoire. Avec leurs mérites spécifiques, l'art de chacun était en effet à ses yeux également éblouissant. Leur rapport à la parole était en revanche très différent. C'est sur ce point que Clemenceau a, en expert, concentré son attention.

Dans les moments décisifs, avait-il fortement noté, « la foule cherche moins un parleur qu'un homme, vraiment homme, où se prendre⁴⁰ ». « Ce n'est pas l'art qui l'impose à notre admiration, avait-il poursuivi. C'est l'offrande sans réserve d'un idéal de volonté. Ainsi comprise, la parole s'élève au rang d'une puissance d'action. » Avec Démosthène le parrésiasite, c'est en effet le verbe et l'action qui s'épousaient, une parole qui était pleinement l'expression d'un tempérament et d'une détermination. Là était pour le Tigre l'essentiel. Alors qu'Eschine débitait brillamment des arguments, Démosthène avait nourri avec évidence sa parole d'une « effusion des profondeurs » ; ses auditeurs pouvaient ressentir qu'il se livrait pleinement

aux Athéniens quand il s'adressait à eux. La parole du premier était de l'ordre d'un exercice virtuose alors que celle du second était « sa vie jaillissant au gré d'une fortune impétueuse ». Dans ce cas, soulignait Clemenceau, « l'orateur saisit l'assemblée moins par la qualité positive de ses arguments [...] que par la sensation de la somme de lui-même qu'il engage au combat ». *Le fait de se donner*, tel était bien pour lui le ressort vital du parler vrai. Le verbe ne se dissociait alors plus d'un engagement irréversible.

Ce parler vrai va donc bien au-delà de la sincérité kantienne (à laquelle renvoie, me semble-t-il, le mot *candor* en anglais) et de l'authenticité ; il est une forme radicale d'implication dans la cité, de lien entre une existence personnelle et un destin collectif. On peut penser, pour le ^{xx}^e siècle, à l'Appel du 18 juin 1940 ou aux grands discours de Winston Churchill promettant du sang et des larmes. Ils n'appartiennent pas au registre des annonces ou des promesses, mais sont comme des « catapultes qui abattent l'obstacle d'un seul coup » (Clemenceau), et suscitent le dépassement de soi chez les citoyens. C'est le parler vrai des moments de vérité, des circonstances exceptionnelles. Ne peuvent s'en revendiquer que ceux dont l'engagement n'a jamais failli. Ce sont des paroles nécessairement rares.

Le parler vrai des temps ordinaires se lie certes plus modestement à la notion de sincérité. Mais il n'est pas seulement un produit de la vertu des individus, il est aussi la résultante d'une qualité de la vie démocratique. Il faut partir sur ce point du fait que ce parler vrai est miné par le dualisme structurel du langage politique en démocratie. Ce dernier se déploie en effet sur deux registres qui répondent à des objectifs distincts. D'un côté, le langage du moment électoral, dominé par le fait d'une compétition pour gagner le plus grand nombre de suffrages. De l'autre, le langage gouvernemental, qui vise à justifier une action. Le langage électoral a pour ressort la séduction et l'accusation : il vise à déconsidérer ou à disqualifier les adversaires (en jugeant notamment leurs actions passées), à se distinguer d'eux (en termes de valeurs, d'idéologie ou de programme), en même temps qu'à établir un rapport de proximité avec l'opinion. Il y a donc, d'un côté, un langage polémique et critique, de l'autre, un langage de projection dans le futur, constitué par des « promesses » de toutes natures. Le discours gouvernemental met quant à lui à l'inverse l'accent sur les contraintes de l'action, les divergences d'intérêts qu'il faut gérer, la prégnance des

événements auxquels on se trouve confronté. Le langage électoral est fondé sur un art des compromis (pour élargir son camp de base) et sur un art de l'évitement (pour éloigner les « sujets qui fâchent », repousser certains choix)⁴¹, tandis que le langage gouvernemental doit arbitrer et trancher (et conduit par là même à diviser), en même temps qu'il est aussi dominé par un impératif quotidien de *survie* qui prime sur tout le reste. En supposant même, hypothèse peu réaliste, que le langage électoral soit animé par un authentique parler vrai d'intention, celui-ci ne peut que s'avérer distant d'un parler vrai d'action. La vie démocratique est parasitée par cet écart.

Écart qui n'a fait que se creuser sous les effets de deux facteurs. La tendance à l'effacement de la notion de programme, dont nous avons déjà parlé, d'abord. Or celle-ci contribuait à faire un lien entre les deux moments électoral et gouvernemental, dans un monde relativement fermé et stable. Le mouvement de présidentialisation des démocraties, lié à une médiatisation croissante des personnes, a aussi conduit de son côté à accroître l'écart en donnant un visage aux promesses et en mettant simultanément en place une économie de l'imputation des responsabilités beaucoup plus visible. Les modalités du face-à-face de l'opposition et de la majorité gouvernante attisent cet effet en instaurant une forme de campagne électorale permanente qui mêle de façon inextricable les deux langues. C'est donc de l'extérieur de la sphère politicienne que doit naître l'effort pour réduire cette dualité du langage politique en démocratie, clef de l'avènement d'un parler vrai. Ce n'est aussi possible que si les citoyens en intériorisent l'exigence. Ce qui est loin d'être le cas. Il y a en effet un certain confort psychologique dans le consentement à cette dissociation : elle légitime la virulence des critiques envers le monde politique, tout en justifiant l'inaction des citoyens devant ce qu'ils présentent comme une fatalité. L'engagement citoyen en faveur du parler vrai doit ainsi être compris comme une condition de son développement. De même qu'il n'y a pas de démagogues sans foule satisfaite d'être flattée, il n'y a pas de double langage politique sans citoyens schizophrènes.

Le parler vrai a enfin une dimension réflexive. Il ne signifie pas seulement qu'il y a une vérité à exprimer. Il implique la reconnaissance de l'indétermination structurelle de l'idée démocratique, dans laquelle s'enracine souvent le flottement des mots. Indétermination de son sujet, la notion même

de peuple pouvant être entendue sociologiquement, politiquement ou juridiquement, se liant à chaque fois à des modes d'expression et à des procédures spécifiques de représentation. Le peuple est ainsi à la fois corps civique, figure de la généralité sociale et populations au pluriel. Indétermination de son objet qui renvoie aussi bien à l'idée d'une émancipation-autonomie qu'à celle d'une émancipation-puissance sociale. Indétermination de ses formes, le statut des procédures représentatives pouvant par exemple être compris fonctionnellement (comme techniques de gestion du nombre et de la complexité) ou substantiellement (comme élément de constitution d'un type de régime spécifique). Le parler vrai prend ainsi sens en étant rapporté au fait que la démocratie se définit à partir du travail permanent d'exploration des termes de sa propre indétermination. Il se lie en cela à la mise en lumière des tensions et des contradictions qui la structurent.

Les batailles du parler vrai

La bataille pour le parler vrai se joue sur trois terrains. Sur celui du mensonge, c'est le plus évident. Mais également sur celui de la paralysie des débats liée au règne des monologues, ainsi que sur celui des problèmes posés par l'avènement d'une nouvelle langue des intentions. Commençons par le premier point. La bataille consiste là à débusquer les mensonges, les approximations, les glissements sémantiques qui émaillent les discours politiques. Elle poursuit toutes les formes d'accommodement avec la vérité. Dans un essai fameux, George Orwell avait fortement dénoncé les « euphémismes, pétitions de principe et imprécisions nébuleuses » qui ornent ces discours, pointant les conditions dans lesquelles le langage corrompait la pensée⁴². Il avait ainsi parlé des emprisonnements sans jugement ou des exécutions sommaires ramenés dans les pays totalitaires à de simples « éliminations de suspects », ou des déplacements massifs de population réduits à des « rectifications de frontière » dans les communiqués militaires⁴³. Portant naguère la marque du mensonge totalitaire ou des prudences diplomatiques, cette façon d'euphémiser la réalité s'est maintenant banalisée et caractérise globalement le verbe politique. Annie Ernaux a récemment souligné, dans *Les Années*, cette grandissante « déréalisation du langage » liée à la multiplication de « discours nettoyés », les réalités sociales étant par exemple rendues illisibles par la domination de termes aussi vagues que ceux de flexibilité, d'employabilité ou de précarité⁴⁴.

Les expressions de ce type sont omniprésentes. Elles suggèrent qu'il y a en ce domaine un champ décisif d'exercice de la vigilance citoyenne, qu'elle s'exerce par le biais d'associations ou par l'intermédiaire de médias responsables. Déconstruire la rhétorique politique, passer au crible les abus de mots, c'est en effet un moyen de réduire le parler faux et surtout de ne plus laisser le monde politique en situation d'imposer son langage et de le manier sans être contesté⁴⁵. De même que les médias de qualité essaient de pratiquer un rigoureux *fact checking* des informations contenues dans ce qu'ils publient, ils font œuvre citoyenne en s'obligeant à un travail de *word checkers* lorsqu'ils décryptent le langage utilisé dans les interventions et les

prises de position des personnalités politiques. Pendant la Révolution, une fameuse publication, proche des Cordeliers, avait pris pour titre *La Bouche de fer*, en hommage à la *Bocca della Verità*, antique sculpture romaine en bas-relief représentant Neptune dont la bouche ouverte était censée mordre la main des menteurs qui se glissait en elle⁴⁶. Cette fonction démocratique aurait aujourd'hui bien besoin d'être démultipliée.

La bataille pour le parler vrai doit en second lieu prendre la forme d'une critique du monologue en politique – le monologue étant la parole autiste, celle du non-affrontement raisonné avec autrui. Car le débat politique s'en trouve du même coup vidé de sa substance. Il se réduit en effet alors à une juxtaposition stérile de ces monologues. Son modèle est celui de la guerre de tranchées. Il a donc une capacité d'apport très faible en termes informationnels et ne consiste pas en un échange d'arguments. C'est pourquoi il ne conduit presque jamais à l'éclaircissement des choix et à la position des problèmes. Cette question a une longue histoire. Avant d'être considérée en général, c'est dans le cadre de l'organisation des débats parlementaires, supposés constituer l'archétype de la discussion argumentée, qu'elle a d'abord été appréhendée. En portant sur un point précis : les interventions dans les Chambres devaient-elles être improvisées, pour se répondre les unes aux autres et permettre par leur spontanéité d'organiser un débat vivant, ou bien pouvaient-elles consister en une lecture de discours écrits à l'avance, risquant donc de se succéder de façon incohérente ? Le modèle anglais et le modèle français se sont opposés sur ce point.

En Angleterre, de longue tradition, les discours devaient en général être improvisés, les orateurs étant seulement autorisés à s'appuyer sur quelques notes servant d'aide-mémoire. La disposition des Chambres et leur petite taille ont rendu assez naturelle cette façon de faire. Chacun parlant de sa place, en l'absence de tribune, les interventions ont pu y garder un caractère spontané et les débats ont en conséquence souvent donné lieu à de véritables discussions. Tout autre a été l'expérience française qui a depuis la Révolution privilégié l'usage du discours écrit. Pour des raisons de fond et de forme. La préférence pour l'écrit s'y est d'abord liée à la vision héritée des Lumières de sa supériorité conceptuelle⁴⁷. « L'art de faire des discours écrits, dira Condorcet, est la véritable rhétorique des modernes et l'éloquence d'un discours est précisément celle d'un livre fait pour être entendu de tous les

esprits dans une lecture rapide⁴⁸. » Il parlait ainsi de la nécessité de substituer « le raisonnement à l'éloquence, les livres aux parleurs ». « La discussion sérieuse, renchérit un peu plus tard Sismondi, celle qui fait pénétrer la lumière et la vérité dans tous les esprits pensants, est celle qui se soutient par des livres⁴⁹. » Un argument démocratique s'ajoutait à ces considérations fondées sur une critique de la rhétorique antique : la possibilité de faire sortir, grâce à l'écrit, les discours de l'enceinte parlementaire. C'était une façon de critiquer le fonctionnement des Chambres anglaises, marquées par un fort entre-soi et l'idée de former un club de *gentlemen*. L'hémicycle à la française se distinguait aussi matériellement du modèle anglais. Le fait pour l'orateur de devoir monter à une tribune pour s'exprimer donnait un caractère plus solennel à la prise de parole. Faisant face à tous ses pairs, il se trouvait dans la position d'un professeur face à ses auditeurs dans un amphithéâtre, pas dans celle d'un débatteur. La présence d'un large pupitre lui permettait aussi de dérouler confortablement son papier. C'étaient du même coup les monologues qui se succédaient.

Cette pratique française, malgré quelques tentatives de réforme⁵⁰, perdurera jusqu'à nos jours. Jeremy Bentham l'avait vivement critiquée⁵¹ et Benjamin Constant a consacré un chapitre de ses *Principes de politique* à en souligner les conséquences démocratiquement fâcheuses⁵². « Quand les orateurs se bornent à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur Cabinet, ils ne discutent plus, ils amplifient, soulignera-t-il. Ils n'écoutent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire ; ils attendent que celui qu'ils doivent remplacer ait fini ; ils n'examinent pas l'opinion qu'il défend, ils comptent le temps qu'il emploie, et qui leur paraît un retard. Alors il n'y a plus de discussion, chacun reproduit des objections déjà réfutées ; chacun laisse de côté ce qu'il n'a pas prévu, tout ce qui dérangerait son plaidoyer terminé d'avance. Les orateurs se succèdent sans se rencontrer ; s'ils se réfutent, c'est par hasard ; ils ressemblent à deux armées qui défileraient en sens opposés, l'une à côté de l'autre, s'apercevant à peine, évitant même de se regarder, de peur de sortir de la route irrévocablement tracée. » Quelques années plus tard, Cormenin avait évoqué avec beaucoup de verve dans son *Livre des orateurs* la différence entre les deux façons de discourir, moquant le *récitateur* qui « ne regarde pas l'assemblée, se retire et

s'enfonce en lui-même et se loge dans les cases de son cerveau, où toutes ses phrases sont proprement rangées à leur place », récitateur ayant « l'éloquence de la veille, tandis que l'orateur doit être l'homme du moment »⁵³.

Cette réduction du débat à une succession de monologues s'est depuis généralisée et élargie à toutes les scènes de la vie politique, avec les mêmes effets en termes d'appauvrissement de la vie démocratique. Le monologue consiste en effet en un type de parole qui ne se risque pas, qui n'est jamais mis à l'épreuve, retranché derrière la forteresse de ses pures affirmations. Il contribue par là à figer les positions, en invitant les citoyens à choisir platement un camp, en élisant un type donné de discours, plutôt qu'à se déterminer en examinant et en comparant des faits et des arguments. Les citoyens sont de la sorte cantonnés à une position de citoyens passifs. Pour essayer de remédier à cette forme sournoise de dévitalisation de la politique, il n'y a pas de réponse juridique et institutionnelle qui puisse être apportée. On n'imagine heureusement pas une loi sur le parler vrai, sauf dans les régimes totalitaires prêts à en contrôler les modalités à leur bénéfice (ce qu'ils font par des biais divers, par exemple avec la pénalisation de supposées atteintes aux institutions). Mais il serait en revanche possible que les campagnes électorales soient davantage prises en main par des organisations citoyennes situant les débats dans des cadres contraignants. Ce sont elles qui pourraient aussi aider à construire correctement des problèmes, dans des cadres différents, associatifs, médiatiques ou même institutionnels à inventer. Il existe des exemples de commissions pluralistes dont le travail a fait avancer l'examen de dossiers brûlants et déminé des obstacles sur la route de décisions dans des domaines sensibles (on peut penser à ce qu'avait fait en France la Commission de la nationalité⁵⁴ en 1987, aux avancées sur le respect de la laïcité permises par la commission Stasi en 2003, ou bien encore au travail du Conseil d'orientation des retraites, pour ne prendre que des exemples dans toutes les mémoires). Les médias sont eux aussi appelés à jouer leur rôle sur ces terrains. Avec comme même objectif de « faire implorer » la logomachie partisane, d'obliger les femmes et les hommes politiques à briser l'armure, d'aider les citoyens à regarder la réalité en face en faisant reculer les barrières idéologiques. Là encore, leur fonction démocratique devient de plus en plus vitale⁵⁵.

Le troisième champ de bataille du parler vrai est celui de l'irruption d'un *langage des intentions*. Il s'agit là d'une langue nouvelle, qui a fait irruption de façon relativement récente en politique. Elle est liée au développement d'une « atmosphère d'impuissance » et à un sentiment de désorientation, qui tiennent aussi bien à l'objectivité du fonctionnement d'un monde dans lequel les forces impersonnelles du marché et de la gouvernance semblent régner sans qu'une prise sur elles soit possible qu'à la difficulté à concevoir l'exercice de la volonté autrement que sous la forme que nous avons qualifiée de projective. Ce nouveau langage est lié à la tendance à l'autonomisation croissante d'une parole politique qui ne se rapporte plus tant à des actions ou à la réalité qu'à des intentions. Ces dernières dessinent en effet, elles, un univers positif dans lequel peut s'affirmer une dignité combattante, une capacité de résistance au désordre établi, ou négativement, à l'inverse, un réformisme conservateur purement incantatoire. Ce langage restaure le sentiment d'une maîtrise d'ordre moral sur les choses.

Pour saisir ses ressorts et sa consistance, il faut bien comprendre ce qu'il n'est pas. Ce n'est pas le langage idéologique classique corseté dans des certitudes, ce n'est pas la parole saturée de promesses, ce n'est pas le langage autiste-monologique, ce n'est pas non plus le « politiquement correct » plaquant sur la réalité sa bien-pensance, ce n'est encore pas le discours totalitaire emprisonnant ses auditeurs dans un univers fictif. Ce n'est pas non plus le simple fait d'affirmer des convictions. Il s'agit de quelque chose de tout à fait différent. C'est une langue qui se lie à la perception d'un monde gouverné par des intentions dont procéderaient toutes les réalités. L'idée de changer le monde consiste dans ce cas à croiser le fer pour imposer d'autres intentions dont pourrait sortir un monde différent. Cette nouvelle langue a le vent en poupe. Elle s'impose de plus en plus des différents côtés de l'échiquier politique, sur des sujets de société aussi bien que de politique économique ou de politique étrangère. Elle inaugure une nouvelle façon d'être coupé des réalités, celle de la constitution en réalité de ce monde des intentions. Elle se lie aussi structurellement par là à une aversion pour les compromis et les arrangements pratiques, car au pays des intentions tout est en noir et blanc, il règne nécessairement un face-à-face du bien et du mal. La politique se réduit du même coup à un choix moral et global qui n'a pas à expliciter davantage son rapport à l'action et à la réalité, la « bonne volonté »

étant érigée en catégorie politique centrale. Les termes dans lesquels le gouvernement grec et les institutions européennes ont défendu leurs positions respectives après l'arrivée au pouvoir d'Aléxis Tsípras en 2015 ont été caractéristiques de cette langue des intentions (et des procès qui vont avec !), plaçant les discussions sur un terrain peu objectivable.

À distance de ces différentes pathologies de la vie politique, nul ne saurait prétendre réduire le parler vrai à une définition simple dont il aurait les commandes. Celui-ci n'existe que sous les espèces d'un travail permanent de réflexion critique sur le langage politique. Travail qui est en lui-même une des dimensions vitales de l'activité démocratique. C'est là encore une entreprise de lucidité qui est directement aux mains des citoyens, de la presse et des diverses organisations citoyennes.

Notes

1. Manuel VALLS, discours de politique générale du 8 avril 2014.
2. POLYBE, *Histoire*, livre II, chap. 3, 38 (Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1970, p. 136).
3. Le fait de tout dire auquel il renvoyait pouvait ainsi d'ailleurs parfois conduire à l'utiliser pour qualifier négativement celui qui parle à tort et à travers.
4. Voir Michel FOUCAULT, *Le Gouvernement de soi et des autres. Cours au Collège de France (1982-1983)*, Paris, Gallimard-Seuil, « Hautes Études », 2008, notamment les leçons des 2 février, 9 février et 2 mars 1983, et *Le Courage de la vérité. Le gouvernement de soi et des autres II. Cours au Collège de France (1984)*, Paris, Gallimard-Seuil, « Hautes Études », 2009, leçon du 1^{er} février 1984. Voir aussi « La parrêsia », *Anabases*, n° 16, 2012, qui reproduit une de ses conférences sur le sujet ayant une dimension de synthèse.
5. « Il me semble qu'en examinant la notion de *parrêsia*, on peut voir se nouer ensemble l'analyse des modes de véridiction, l'étude des techniques de gouvernementalité et le repérage des formes de pratique de soi » (*Le Courage de la vérité*, *op. cit.*, leçon du 1^{er} février 1984, p. 10).
6. Pour la Grèce, voir Roland BARTHES, « L'ancienne rhétorique. Aide-mémoire », *Communications*, n° 16, 1970 ; et Françoise DESBORDES, *La Rhétorique antique. L'art de persuader*, Paris, Hachette, 1996. Pour Rome, voir George A. KENNEDY, *The Art of Rhetoric in the Roman World*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1972. Pour une vision postérieure, voir Marc FUMAROLI (dir.), *Histoire de la rhétorique dans l'Europe moderne, 1450-1950*, Paris, PUF, 1999, et son classique *L'Âge de l'éloquence. Rhétorique et « res literaria » de la Renaissance au seuil de l'époque classique*, Genève, Droz, 1980.
7. D'où les accusations platoniciennes contre les sophistes.
8. Voir l'ouvrage très documenté de Noémie VILLACÈQUE, *Spectateurs de paroles ! Délibération démocratique et théâtre à Athènes à l'époque classique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.
9. *Le Courage de la vérité*, *op. cit.*, p. 15.
10. DÉMOSTHÈNE, *Première Philippique*, « Pour la paix », § 5 (*Philippiques sur la Couronne*, Paris, Flammarion, « GF », 2000, p. 148).
11. Voir *Troisième Olynthienne*, § 32. « On ne peut pas toujours tout dire librement chez vous », reproche-t-il à ses interlocuteurs (*ibid.*, p. 143).
12. *Troisième Philippique*, § 4 (*ibid.*, p. 184).
13. Camille DESMOULINS, *Le Vieux Cordelier* (n° 7, an VII), éd. Pierre Pachet, Paris, Belin, 1987, p. 107.

- [14.](#) *Ibid.*, p. 123.
- [15.](#) Intervention du 14 mai 1789, *Archives parlementaires*, t. 8, p. 109.
- [16.](#) Jean-Baptiste TARGET, intervention du 14 mai 1789, *ibid.*, p. 118.
- [17.](#) Jacques-Guillaume THOURET, intervention du 14 mai 1789, *ibid.*, p. 114.
- [18.](#) Cité par Jacques GUILHAUMOU, *Sieyès et l'ordre de la langue. L'invention de la politique moderne*, Paris, Kimé, 2002, p. 31.
- [19.](#) Heinrich HEINE, *De la France*, Paris, Renduel, 1833, p. 19-20.
- [20.](#) Augustin COCHIN, *Les Sociétés de pensée et la démocratie moderne* (1921), Paris, Copernic, 1978, p. 19.
- [21.](#) Hannah ARENDT, *Les Origines du totalitarisme* (1951), Paris, Gallimard, « Quarto », 2002, p. 672.
- [22.](#) Victor KLEMPERER, *LTI, la langue du III^e Reich. Carnets d'un philologue* (1947), Paris, Albin Michel, 1996.
- [23.](#) Je suis sur ce point les remarques de l'introduction de Laurence AUBRY et Béatrice TURPIN (dir.), *Victor Klemperer. Repenser le langage totalitaire*, Paris, CNRS Éditions, 2012 (l'ouvrage collectif compare les approches de Hannah Arendt, de Jean-Pierre Faye et de Victor Klemperer sur la question).
- [24.](#) Anton CILIGA, *Au pays du mensonge déconcertant* (1938), in *Dix ans au pays du mensonge déconcertant*, Paris, Champ libre, 1977.
- [25.](#) Jonathan SWIFT, *L'Art du mensonge politique* (1733), éd. Jean-Jacques Courtine, Paris, Jérôme Million, 2007. « L'art du mensonge politique, écrivait-il, est l'art de convaincre le peuple, de lui faire accroire des faussetés salutaires » (*ibid.*, p. 44). Le propre de ce mensonge étant à ses yeux qu'il était « licite et permis ». Cette question était alors fort débattue ; Frédéric II avait ainsi fait mettre au concours par l'Académie de Prusse la question de savoir s'il était bon de mentir pour le bien du peuple.
- [26.](#) Ces formulations d'Auguste BLANQUI se trouvent dans *La Patrie en danger*, Paris, Chevalier, 1871, p. 265, et dans son *Avis au peuple* (toast du 25 février 1851), in *Écrits sur la Révolution. Œuvres complètes*, t. 1, Paris, Galilée, 1977, p. 329. On notera que Blanqui détestait les « allures parlementaires » de Robespierre.
- [27.](#) Il y a eu une indéniable attirance réciproque entre les deux milieux. Joseph de Maistre était lu dans le milieu blanquiste. Carl Schmitt témoignera plus tard aussi de cette attirance.
- [28.](#) Donoso CORTÈS, *Essai sur le catholicisme, le socialisme et le libéralisme*, Paris, Bibliothèque nouvelle, 1851, p. 223.
- [29.](#) Voir sur ce point les remarques pénétrantes de Dominique COLAS, *Le Léninisme*, Paris, PUF, 1982.
- [30.](#) Sur le sens de cette expérience de pensée chez Kant, voir François CALORI, « *Laut Denken* : de la transparence chez Kant », *Raison-publique.fr*, 11 juillet 2011.

[31](#). Voir son introduction à Jon ELSTER (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 12.

[32](#). Cité par Élisabeth GUIBERT, « Le peuple représenté », *Les Cahiers de Fontenay*, n° 24-25, décembre 1981.

[33](#). Cité par Ferdinand BRUNOT, *Histoire de la langue française des origines à 1900*, t. 9, Paris, Armand Colin, 1937, 2^e partie, « La langue révolutionnaire », p. 653-654.

[34](#). Avec Sieyès et Jules-Michel Duhamel, directeur de l'Institut des sourds-muets.

[35](#). *Prospectus* de ce journal, p. 10.

[36](#). *Ibid.*, p. 10-11.

[37](#). Voir Jacques GUILHAUMOU, « Éléments pour une théorie de langage », in *Sieyès et l'ordre de la langue*, *op. cit.* Il avait précisément parlé de « fixer la langue par une convention préliminaire qui consisterait dans un système déterminé de combinaisons, d'opérations entre des mots adéquats aux idées nouvelles, au terme d'une négociation analytique » (cité *ibid.*, p. 132). La phrase est confuse mais la perspective se laisse bien saisir.

[38](#). Voir Brigitte SCHLIEBEN-LANGE, *Idéologie, révolution et uniformité de la langue*, Liège, Mardaga, 1996 ; et Rose GOETZ, *Destutt de Tracy. Philosophie du langage et science de l'homme*, Genève, Droz, 1993.

[39](#). Georges CLEMENCEAU, *Démosthène*, Paris, Plon, 1926.

[40](#). *Ibid.*, p. 50. Les citations qui suivent sont issues des pages 50-51 et 81-86.

[41](#). Voir R. Kent WEAVER, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1986.

[42](#). George ORWELL, « La politique et la langue anglaise » (1946), in *Tels, tels étaient nos plaisirs, et autres essais*, Paris, Ivrea, 2005.

[43](#). *Ibid.*, p. 87.

[44](#). Annie ERNAUX, *Les Années*, Paris, Gallimard, 2008.

[45](#). Voir sur ce point l'ouvrage suggestif de Jeffrey E. GREEN, *The Eyes of the People : Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

[46](#). Elle se trouve actuellement dans un mur de l'église Santa Maria in Cosmedin à Rome.

[47](#). Voir Jean STAROBINSKI, « Éloquence antique, éloquence future : aspect d'un lien commun d'ancien régime », in Keith BAKER (dir.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, t. 1, Oxford, Pergamon Press, 1987.

[48](#). *Troisième Mémoire sur l'instruction publique* (1791), in *Œuvres de Condorcet*, t. 7, *op. cit.*, p. 270-271.

[49](#). Jean Charles Léonard SIMONDE DE SISMONDI, *Études sur les constitutions des*

peuples libres, Bruxelles, Dumont, 1836, p. 253.

[50](#). Voir Eugène PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Motteroz, 1902, t. 1, p. 1033-1035, qui fait le point sur la question. Rien n'a été modifié en la matière depuis cette publication. On notera que la Constitution de l'an VIII avait proscrit cette pratique.

[51](#). Voir Jeremy BENTHAM, « Exclusion des discours écrits », in *Tactique des assemblées politiques délibérantes*, *op. cit.*

[52](#). Voir le chapitre « De la discussion dans les assemblées représentatives » de ses *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs* (1815), in *Œuvres complètes de Benjamin Constant*, t. 9, vol. 2, Tübingen, Niemeyer, 2001 (p. 746 pour la citation qui suit). On notera qu'il avait glissé dans *L'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire* (1815) un article interdisant la lecture des discours dans les Chambres (titre I, article 26).

[53](#). CORMENIN (TIMON), *Livres des orateurs* (1836), in *Œuvres*, t. 1, Paris, Pagnerre, 1869, p. 37.

[54](#). Voir Dominique SCHNAPPER, « La Commission de la nationalité, une instance singulière », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 4, n^o 1-2, 1988.

[55](#). Voir par exemple en France les rubriques « Les décodeurs » du *Monde*, « Info-intox » de *Libération*, ou le travail fait par *Mediapart*.

3.

Intégrité

Il n'est pas très original de rappeler que la question de la corruption a été au cœur de la réflexion politique depuis l'Antiquité. Elle a rongé les sociétés et fait vaciller les empires. On se souvient par exemple qu'on avait parlé en France de « révolution du dégoût » à propos de 1848, pour signifier que le renvoi de Louis-Philippe avait d'abord été fondé sur la condamnation des turpitudes morales et politiques qui gangrenaient le régime de Juillet. L'exigence d'intégrité des gouvernants s'inscrit certes toujours dans une telle tradition de rejet de la corruption comme subversion morale et institutionnelle inacceptable d'un bon ordre politique. Mais elle a en même temps changé de nature et pris une importance accrue, du fait du passage d'une politique des programmes à une politique des personnes. Les conceptions traditionnelles de l'intérêt général et de la représentation s'en sont trouvées radicalement redéfinies. L'intérêt général, plus difficile à appréhender dans son contenu positif, a tendu à être plus modestement assimilé à une forme : celle de l'identification positive des personnes aux fonctions qu'elles occupent. D'où l'aversion pour les comportements qui sont considérés comme des accaparements, des « privatisations » de fonctions publiques ou de leurs attributs. Ainsi qu'en témoigne par exemple, de façon matériellement anecdotique mais socialement significative, la sensibilité au problème des « logements de fonction » considérés comme indus. Ou encore la pratique de confier des emplois de collaborateurs parlementaires à des membres de sa famille. Le sentiment social est souvent en avance sur la législation dans ce domaine et les pressions n'ont cessé d'être fortes pour aligner sur lui cette dernière. C'est la catégorie d'intégrité qui dessine dans ce cadre l'horizon du bien politique, avec l'idée de ce qui fait corps et de ce qui est inaltéré. La personne intègre est celle qui joue sur un seul tableau, qui s'abîme dans sa

fonction, est totalement identifiée à elle, n'en tire pas de profits personnels. La notion de représentation a de son côté aussi été modifiée par l'entrée dans cette politique des personnes. La « bonne » représentation est devenue celle de l'attention aux femmes et aux hommes ordinaires. On attend dorénavant des représentants et des gouvernants qu'au-delà de la manifestation de leur compassion ils vivent comme leurs concitoyens. En France, une circulaire du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin¹ fixant les règles d'attribution des logements ministériels avait significativement parlé de « la simplicité qui sied aux représentants de l'État », rentrant avec moult détails dans la précision du nombre de mètres carrés d'un logement jugé cohérent avec cet énoncé. Cette simplicité étant présumée constituer un indicateur immédiatement lisible de l'intégrité et de la crédibilité.

La confiance dans les gouvernants est en effet directement indexée sur la crédibilité dont ils disposent. L'un des pères fondateurs de la pensée politique moderne, Philippe de Commines, avait d'ailleurs significativement forgé le terme de *crédit* (qu'il avait dérivé du latin *creditum*, participe passé de *credere*, croire)² pour définir un attribut du pouvoir conditionnant la capacité d'influence et la marge de liberté dont il disposait, attribut constituant la contrepartie du capital de confiance qu'il possédait. La défiance se nourrit à l'inverse de doutes, d'incertitudes, parfois fondés sur des constats objectifs concernant des comportements passés ou simplement des soupçons diffus. Considérons ici au premier chef cette dernière catégorie. De tels soupçons proviennent le plus souvent d'un effet de halo négatif concernant en général un milieu, celui de la « classe politique » par exemple, accusée de poursuivre ses intérêts propres beaucoup plus que de servir l'intérêt général. La corruption, le conflit d'intérêts, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts : ces termes qui appartiennent au langage du droit autant que de la morale publique renvoient tous à un même phénomène d'asservissement du bien commun à des fins personnelles. Les délits de quelques-uns, avec les scandales qu'ils provoquent, alimentent en ce domaine la suspicion vis-à-vis de tous. La transparence vise dans ce cas à apporter des éléments d'informations permettant de limiter la constitution de nébuleuses de suspicion et aussi d'avoir un effet préventif en contraignant les personnes concernées à rendre compte de la structure de leur patrimoine et de ses variations ou de la nature de leurs revenus. Elle est une gardienne publique de

l'intégrité. À un âge où le fait d'une certaine impuissance politique est vivement ressenti comme l'expression d'une déprise problématique sur la marche du monde, la moralité des dirigeants politiques constitue en effet un point de repère compensateur fondamental. La transparence met en œuvre un contrôle sur eux de type préventif.

Les trois transparences

La transparence est à la fois encensée et décriée. Encensée en étant supposée constituer un remède magique à toutes les déficiences du politique et faire advenir le règne du bien. Décriée en étant accusée d'être le vecteur d'une nouvelle forme de tyrannie voyeuriste, aussi dévorante que destructrice du droit à l'intimité, conduisant à une vision dégradée et dégradante de la vie politique. Cette notion joue aujourd'hui, sur un mode du même coup plus équivoque, un rôle équivalent à celui de la publicité au XIX^e siècle, centrale dans l'avènement des régimes libéraux-démocratiques. Mais elle s'en distingue aussi d'une double façon. Elle lui adjoint d'abord une consonance morale, charriant des images de pureté, d'honnêteté, d'authenticité, d'immédiateté des actes aux paroles. Alors que la publicité s'appréhendait objectivement en termes de disponibilité d'informations, d'accessibilité de données, de modes de circulation et de diffusion de celles-ci, la transparence s'inscrit dans un halo sémantique qui mêle des références appartenant à des registres plus disparates. En elle se lient toutes les images inversées de ce qui appartient au monde indéchiffrable de l'obscurité et du secret. Elle est aussi confusément attirante et rédemptrice que la nuit est pécheresse, lourde de tentations indéterminées. La transparence s'applique en second lieu à un champ plus large. La publicité concernait essentiellement les relations de l'exécutif et du législatif, ainsi que celles du législatif avec l'opinion. À l'âge de la transparence, c'est le *comportement des personnes* qui a pris une importance déterminante. Faute de savoir ce que le pouvoir doit positivement *faire*, on se soucie surtout dorénavant de ce qu'il devrait *être*. La référence à la transparence participe dans cette mesure d'une entreprise de « transfiguration » du politique. Elle correspond, à l'âge du scepticisme et de la défiance démocratiques, à l'état d'un monde dans lequel les comportements des individus deviennent plus importants que les idées qu'ils peuvent défendre ; elle invite à mettre en place un instrument d'évaluation et de mesure de l'action pour lequel la vérification de la sincérité se substitue à une appréhension jugée plus problématique de l'efficacité. L'aversion morale devient dans ce cadre une variable décisive de constitution du jugement politique. Ces quelques considérations générales sur la notion de transparence

invitent à la préciser. On peut en distinguer trois figures : la transparence comme utopie, la transparence comme idéologie et la transparence instrumentale.

La transparence comme utopie a été historiquement associée au nom de Rousseau. On a le plus souvent retenu à ce propos ce qu'il en avait dit dans *Les Confessions*. Explicitant l'objectif de ce qu'il avait voulu entreprendre dans le livre, il avait noté : « Je voudrais pouvoir en quelque façon rendre mon âme transparente aux yeux du lecteur et pour cela je cherche à la lui montrer sous tous les points de vue, à l'éclairer par tous les jours, à faire en sorte qu'il ne s'y passe pas un mouvement qu'il n'aperçoive, afin qu'il puisse juger par lui-même du principe qui les produit³. » Cette transparence à laquelle Jean-Jacques se référait définissait à la fois une méthode et un objectif littéraires. Il a fait de cette façon des *Confessions* un livre absolument pionnier, qui a inauguré avec éclat un nouveau genre : celui de l'exploration psychologique du moi, de la plongée sans fard dans l'intimité des actions et le secret des pensées. Mais la transparence était aussi pour lui la base de toute morale. Le juste rapport à autrui impliquait en effet à ses yeux de bannir le secret et la dissimulation⁴. C'est ce dont il s'était d'ailleurs crédité dans un passage fameux du livre dans lequel il fait référence à son cœur « transparent comme le cristal », qui « n'a jamais su cacher durant une minute entière un sentiment un peu vif qui s'y fût réfugié »⁵. On pourrait discuter cette morale et montrer comment des formes de dissimulation sont aussi nécessaires à la constitution de relations sociales apaisées. La question a amplement été commentée et argumentée. Mais l'essentiel est d'insister sur la visée anthropologique et politique sous-tendant le propos de Rousseau : celui d'une transparence comprise comme *état social*, coïncidant avec l'*idéal politique* qu'il appelait de ses vœux.

C'est dès sa première publication, le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, qu'il en a dessiné les traits. Il a ainsi décrit dans la dédicace de l'ouvrage le lieu où il aurait aimé naître dans les termes suivants : « Un État où tous les particuliers se connaissant entre eux, ni les manœuvres obscures du vice ni la modestie de la vertu n'eussent pu se dérober aux regards et au jugement du public, et où cette douce habitude de se voir et de se connaître, fût de l'amour de la Patrie l'amour des

citoyens plutôt que celui de la terre⁶. » La transparence à laquelle il renvoyait là n'était pas seulement une qualité de l'être, une disposition morale : elle était comprise comme une forme du *lien social*. Elle définissait les conditions d'une constitution immédiate des individus en citoyens, par la seule puissance d'une imposition de visibilité mutuelle. Rousseau a ensuite précisé les modalités de cette opération dans ses *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Il y a souligné que les petits États « prospèrent par cela seul qu'ils sont petits, que les chefs peuvent voir par eux-mêmes le mal qui se fait, le bien qu'ils ont à faire, et que leurs ordres s'exécutent sous leurs yeux⁷ ». L'inter-visibilité était ainsi appréhendée comme la clef d'un monde commun. Elle était pour lui le moyen « le plus fort », le « plus puissant », considéré même comme « infaillible », pour constituer une société unie. Elle consistait pour Rousseau à « faire en sorte que tous les citoyens se sentent incessamment sous les yeux du public, que nul n'avance et ne parvienne que par la faveur publique, qu'aucun poste, aucun emploi ne soit rempli que par le vœu de la nation [...], que tous dépendent tellement de l'estime publique, qu'on ne puisse rien faire, rien acquérir, parvenir à rien sans elle »⁸.

La transparence était pour lui une forme sociale en même temps que l'opérateur moral de la constitution de celle-ci. C'est grâce à elle que la société des individus pouvait se faire *citée*, chacun, en se faisant immédiatement citoyen, résolvant le dilemme mis en lumière dans *Émile*⁹. Elle devait conduire chacun à se détacher de son intérêt personnel, à tomber le masque, à devenir un « moi sans contradiction »¹⁰, à se « départiculariser » en quelque sorte ; l'authenticité à laquelle correspondait cette transparence faisant coïncider l'individuel et l'universel. De telle sorte que chacun n'existe alors plus pour autrui que sous les espèces d'un œil grand ouvert croisant sans trouble le sien. Mouvement de pure communion faisant émerger la lumière enveloppante d'une vérité silencieuse. Dans son célèbre commentaire sur cette dimension de l'œuvre de Rousseau, Jean Starobinski, rappelant l'importance accordée par ce dernier aux phénomènes chimiques de fusion, d'amalgame ou de transmutation, a rapproché sa conception de la transparence des images associées au processus de vitrification¹¹. « La technique de la vitrification, a-t-il ainsi souligné, est chez lui inséparable d'un rêve d'innocence et d'immortalité substantielle¹². » C'est en travaillant

plusieurs années avec son premier mécène, M. de Francueil, pour mettre à jour l'ensemble des connaissances de l'époque en chimie que Jean-Jacques s'était intéressé à ces questions. Il en était résulté un volumineux ouvrage, rédigé en 1747, *Les Institutions chimiques*, dans lequel il avait recueilli une ample moisson d'images scientifiques dont on retrouvera ultérieurement la trace dans toute son œuvre¹³. Il est par exemple intéressant de noter pour notre propos le vif intérêt qu'il avait accordé aux travaux d'un physicien allemand, Johann Joachim Becher, qui avait développé toute une théorie de la vitrification selon laquelle l'homme lui-même était « verre », ses cendres étant ainsi susceptibles d'être transformées en un « beau verre transparent »¹⁴ !

On est de la sorte bien loin d'une simple réflexion sur la publicité quand Rousseau parle de transparence. C'est à un idéal de société pleinement accordée à la réalisation du bien commun qu'il se réfère au premier chef. En substituant aux aléas de la discussion et de la négociation l'évidence d'une immédiateté des esprits et des cœurs, Rousseau essentialisait radicalement la constitution du bien moral et politique. Faute de cette transparence, c'est une insurmontable discorde qui triompherait pour lui. La transparence rendait de cette façon les hommes capables de se hisser à la hauteur de l'entreprise divine d'un bon gouvernement de l'humanité. Mais, alors que celle-ci se comprend nécessairement à l'échelle universelle, la connaissance de Dieu sur le monde étant illimitée, ce dernier étant totalement transparent à ses yeux, c'est seulement pour Rousseau à une échelle réduite, celle d'un petit État, qu'une transparence « humaine » pouvait être envisagée et produire des effets approchés¹⁵. De nombreuses utopies de la « bonne société » participeront au XVIII^e siècle de cette perspective. Mais alors que Rousseau concevait la transparence dans un cadre indissociablement moral et anthropologique, les utopistes comme Étienne-Gabriel Morelly ou Dom Deschamps envisageront plus prosaïquement une humanité passée au moule d'une organisation réglée et soumise à un conformisme de la pensée et du langage. C'est seulement dans certains discours révolutionnaires, comme ceux de Robespierre ou de Saint-Just, que l'on trouvera ensuite encore la trace de la transparence spécifiquement rousseauiste. On peut aussi en rapprocher l'omniprésence de la symbolique de l'œil dans l'iconographie de la période révolutionnaire,

figurant aussi bien l'œil de la surveillance populaire que celui dans lequel se reflète le monde social.

La transparence-idéologie est d'un autre ordre. Elle se conçoit comme une politique et s'est souvent silencieusement substituée dans le monde contemporain à l'ancien idéal de faire advenir un monde nouveau. Ce sont les *muckrakers* américains, ces journalistes dénonciateurs des scandales économiques et de la corruption politique dans l'Amérique du tournant du ^{xx^e} siècle, qui ont été les premiers à en formuler les termes. Dans les années 1900, ces rédacteurs du *Cosmopolitan Magazine*, du *McClure's* ou du *Every-body's* ont publié les enquêtes qui ont permis de clouer au pilori les hommes politiques véreux et les industriels corrupteurs de l'époque¹⁶. Au-delà de leur dimension de presse à sensation, c'est à un réveil du pays qu'ils avaient appelé, en symbiose avec le Progressive Movement. Ils étaient de l'espèce de ces prêcheurs pour lesquels morale et politique ne font qu'un. Lincoln Steffens, l'un de leurs plus illustres représentants, auteur du retentissant *The Shame of the Cities* (1904), utilisait ainsi un vocabulaire saturé de morale, les termes de *shame*, *sin*, *guilt*, *salvation*, *damnation*, *pride* et *soul* revenant sans cesse sous sa plume. C'est bien une vision originale de la démocratie qu'ils véhiculaient ainsi : celle d'un type de régime défini par la transparence plus que par la volonté générale¹⁷. « Notre but, avait résumé l'éditeur du *Cosmopolitan*, est d'assainir les cloaques des intérêts privés corrompus avec l'eau pure de l'esprit public¹⁸. » Ce journalisme de dénonciation rédemptrice trouvera son mot d'ordre dans une expression fameuse de Louis Brandeis du *Harper's Weekly*, qui se présentait comme l'avocat du peuple. « La publicité, avait-il dit, est un remède approprié pour les maladies sociales et industrielles. La lumière du soleil est réputée être le meilleur des désinfectants et la lumière électrique le plus efficace des policiers¹⁹. » Cette image de la lumière régénératrice du soleil a marqué l'Amérique. En témoigne encore le fait que l'une des plus puissantes fondations opérant dans ce pays sur le terrain de la transparence politique porte aujourd'hui le nom de Sunlight Foundation.

Cette histoire du lien entre transparence et bien public a une existence en fait beaucoup plus ancienne. On notera par exemple qu'en Mésopotamie, Samas, le dieu Soleil, était le dieu de la justice. Il était celui qui voyait tout et

intervenait comme agent de mise en transparence du monde. « Tu es celui qui met en lumière le cas du mauvais et du criminel », disaient les textes sacrés de l'époque. Il était ainsi considéré comme le garant d'une bonne politique, ainsi qu'en atteste le fait que ce soit la divinité qui avait été choisie pour être placée face au roi de Babylone au sommet de la stèle du Code de Hammurabi²⁰. Dans sa *République*, Jean Bodin, pour ne citer que lui parmi les classiques modernes, insistera également sur le caractère de révélateur moral de la transparence. « Il n'y a que les trompeurs, les pipeurs, et ceux qui abusent des autres, écrira-t-il ainsi, qui ne veulent pas qu'on découvre leur jeu, qu'on entende leurs actions, qu'on sache leur vie. Mais les gens de bien, qui ne craignent point la lumière, prendront toujours plaisir qu'on connaisse leur état, leur qualité, leur bien, leur façon de vivre²¹. » Mais, si la transparence a été de cette façon célébrée de longue date, c'est en tant que moyen, elle n'était pas en elle-même identifiée à la figure accomplie de l'idéal politique, comme ce sera le cas en Amérique à l'âge du *progressisme*.

Il est intéressant de noter sur ce point qu'en Europe, à la même époque, le problème de la corruption avait été envisagé dans des termes très différents. La façon dont avait été appréhendé en France le scandale de Panama en a témoigné de façon éclatante. Alors qu'il était d'une ampleur exceptionnelle, totalement inédite, il n'avait pas suscité de campagne en faveur d'une plus grande transparence. C'étaient « les tares indélébiles du système social » qui avaient été vilipendées, plus que la malhonnêteté immédiate des corrompus. Jean Jaurès mettra ainsi significativement l'accent sur « le scandale permanent de l'exploitation capitaliste²² ». Comme ira jusqu'à le dire un historien, le scandale de Panama n'aura été qu'un « incident bénin » relativement à la nature du mouvement historique profond du capitalisme²³. Si les faits révélés avaient mis en lumière la vénalité de nombreux députés, c'était le système parlementaire *en son essence*, la « pourriture des assemblées » comme on le disait à l'extrême droite, qui avait été le véritable accusé²⁴. C'est d'un changement de système politique et social qu'on attendait donc des solutions à la question – pas d'une plus grande vertu des individus.

Au ^eXXI^e siècle, c'est la transparence comme idéologie, on a même parlé de « nouvelle religion »²⁵, qui a fait retour. Elle s'est peu à peu érigée en valeur

politique centrale. Avec le triomphe de cette transparence, les objectifs proprement politiques et sociaux de la constitution d'une société démocratique ont de fait tendu à être laissés de côté. Et, comme dans toute religion, le poids des croyants les plus zélés ne cesse de peser pour faire du « toujours plus de transparence » le critère cardinal du progrès démocratique. Il y a quelques années, la Sunlight Foundation avait ainsi été jusqu'à lancer une grande initiative, *The Punch Clock Campaign*, pour que les parlementaires américains mettent chaque jour en ligne leur agenda afin que les citoyens puissent apprécier et juger dans le détail leur activité quotidienne²⁶.

Si une idéologie de la transparence de cette sorte peut légitimement inspirer la méfiance – on ne saurait faire de la transparence une politique en soi –, des *procédures de transparence* doivent, elles, être mises en œuvre comme des outils contribuant utilement à organiser une « atmosphère d'intégrité » dans une société donnée. On peut parler dans ce cas d'une conception *instrumentale* de la transparence. Conception dont la limitation se lie à une désagrégation et à une clarification des figures de cette transparence, au-delà de la première distinction des trois formes que nous venons de présenter.

Essais de clarification

Nous avons déjà distingué dans ce travail la publicité qui concerne la vie des institutions et la transparence qui s'applique à la condition des personnes²⁷. Nous avons aussi construit dans sa spécificité la notion de lisibilité, avec sa dimension de mise en intelligibilité et d'interprétation du monde. Nous avons encore distingué le droit de savoir entendu comme levée des secrets et le droit de savoir comme mise en place du principe d'*open data*. Recouvrir toutes ces pratiques du seul terme de transparence, comme c'est souvent le cas, entraîne des confusions qui doivent être évitées, car elles sont en fin de compte au désavantage de la construction positive de chacune de ces catégories. L'impératif de distinction de ces catégories constitue le premier volet de la nécessaire entreprise de clarification dans ce domaine.

Le deuxième volet a trait aux conflits qui surgissent de plus en plus entre les deux principes organisateurs de la vie démocratique : le *droit du citoyen à la transparence instrumentale*, d'un côté, et le *droit de l'individu à l'opacité*, c'est-à-dire à la protection de la vie privée (la *privacy*), de l'autre. Le citoyen doit avoir un droit de regard sur ceux qui le représentent ou le gouvernement, pour s'assurer de leur intégrité, et l'individu doit en même temps pouvoir être protégé du regard d'autrui et de celui de l'État. Ce dernier droit a historiquement été menacé en permanence par les empiètements de l'État dans l'exercice de ses fonctions régaliennes – empiètements aujourd'hui décuplés par une vision de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme qui tendent à être fondées sur une accumulation illimitée de données sur la vie et les communications des individus²⁸. Mais il l'est également du fait que l'information sur la vie privée est devenue une marchandise de grande valeur à l'âge d'un marketing particularisé. La transparence politique, la transparence sécuritaire et la transparence marchande se développent du même coup de pair, produisant des effets divergents du point de vue de l'édification d'une société démocratique. De véritables « batailles » de la transparence structurent en effet aujourd'hui à fronts renversés ces trois univers. Il y a pour cela une distinction essentielle à faire entre une *transparence de capacitation* et une *transparence d'intrusion*, selon qu'on en

est l'acteur ou le sujet. Et il serait absurde de les mettre sur le même pied et de prendre prétexte des menaces que font peser les formes de transparence intrusive dans la vie privée pour disqualifier la transparence démocratique comme instrument de régulation de l'intégrité des hommes et des femmes politiques. Ces derniers, quant à eux, ne peuvent se prévaloir d'un droit à la protection de la vie privée équivalent à celui des citoyens, dans la mesure où la partie politique de leur vie personnelle est d'ordre public et non pas privé. On peut d'ailleurs noter un rapprochement de plus en plus marqué entre la situation de ces individus particuliers que sont les *célébrités* et celle des personnages *publics-politiques*²⁹. Le curseur qui règle leur rapport varie selon les pays, mais l'évolution va partout dans le sens d'une priorité donnée au droit du public à la transparence sur le droit des « personnalités » à la protection de la vie privée. C'est très notable dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière protège ainsi de plus en plus la liberté d'information, de façon générale, sur la protection de la vie privée³⁰.

Le troisième point à clarifier est celui de la nature de la transparence instrumentale. Elle n'est pas simplement de l'ordre d'une technique de contrôle préventif. Elle est aussi une forme d'exercice d'un pouvoir citoyen. Cette transparence instaure en effet une *dissymétrie* entre deux agents, entre celui qui est soumis à une injonction contraignante et celui qui est en position d'observateur³¹. Ce dernier s'affirme de la sorte comme le maître. C'est avec l'impératif de transparence que la dépendance du représentant vis-à-vis du représenté ou celle du gouvernant vis-à-vis du gouverné se font dorénavant le plus directement sentir, bien plus que dans le lien électoral avec lequel la dépendance n'est que passagère. Avec les obligations de transparence, le représentant et le gouvernant changent de fait de statut. Le premier, s'il reste libre de tout mandat, se trouve en effet soumis à un autre type de contrainte permanente. Et le second se voit traité sur le même pied qu'un représentant avec ce type d'obligations. Ces obligations unifient de ce point de vue les deux catégories. La transparence produit ainsi une communauté de vulnérabilité entre ceux à qui elle est imposée, en les mettant en permanence à nu face à leurs juges-citoyens. Alors que la publicité « classique » était fondée sur l'idée d'un échange, qu'elle impliquait une relation d'égalité, la transparence introduit un dénivelé. La transparence pour l'intégrité est ainsi

clairement devenue une des formes de la souveraineté du peuple. Il faut comprendre dans cette direction les résistances continues des hommes et des femmes politiques à la transparence, et le fait qu'ils tendent même spontanément à voir dans son imposition l'équivalent d'une forme de discrimination à leur égard. Ainsi qu'en témoigne aussi la façon dont ils lancent si souvent aux journalistes qui les interrogent sur leurs revenus et leurs patrimoines : « Et vous, combien gagnez-vous, combien vaut votre appartement ? » Comme s'il y avait une forme d'injustice dans l'injonction à ce qu'ils fassent preuve, « eux seuls », de transparence.

Les institutions de l'intégrité

Ces institutions ont une dimension essentiellement préventive. L'exemple français de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en constitue un bon exemple. Mise en place par une loi du 11 octobre 2013, dans le sillage du choc créé par l'affaire Cahuzac, elle a fait faire un grand bond en avant par rapport aux contrôles auparavant beaucoup plus circonscrits, soit des comptes de campagne électorale, soit des patrimoines des élus et des responsables publics (qui étaient en principe déclarés depuis 1988 à une Commission pour la transparence de la vie politique qui ne disposait que de très faibles moyens de contrôle). Avec cette nouvelle autorité³², organisée sur la base d'un fonctionnement collégial, ce sont désormais près de neuf mille personnes qui sont soumises à une obligation de déclaration annuelle de leurs revenus, de leurs patrimoines ainsi que de leurs intérêts (tous les éléments qui doivent être déclarés faisant l'objet d'une énumération extrêmement précise). Sont concernés les ministres, les parlementaires et leurs collaborateurs, les membres de Cabinets ministériels, de nombreux hauts fonctionnaires ainsi que les membres des diverses autorités indépendantes³³. Cette mise en place ne s'est pas faite sans d'âpres discussions, même si la pression de l'opinion publique a joué un rôle moteur. Les parlementaires de l'opposition n'en ont pas moins fait reculer le gouvernement sur plusieurs points en saisissant le Conseil constitutionnel³⁴, qui a notamment supprimé les obligations de déclaration initialement étendues aux enfants et aux parents, rendu plus difficile la consultation par le public des dossiers des parlementaires en l'organisant au niveau des préfectures et limité la capacité d'injonction directe aux parlementaires (la Haute Autorité devant s'adresser pour cela au bureau des Assemblées, au nom du respect du principe de séparation des pouvoirs). Mais, telle qu'elle fonctionne actuellement, cette autorité n'en a pas moins commencé à bouleverser beaucoup de choses. En rendant publiques sur leur site les déclarations des ministres, en transmettant au parquet des dossiers estimés suspects et surtout en ayant créé sur toutes ces questions une atmosphère nouvelle. Fait inédit aussi, la loi prévoit que la Haute Autorité puisse être saisie par des associations citoyennes chargées de lutter contre la

corruption. Un lien spécial s'est ainsi tissé avec Transparency International France. Mais l'institution est désireuse de ne pas en rester là, et le rôle que peuvent jouer sur son terrain des lanceurs d'alerte ne l'effraie pas.

Dirigée depuis sa fondation par un président aussi rigoureux que volontariste³⁵, la Haute Autorité a vite imposé sa présence dans le paysage politique et moral. On notera que, si les lanceurs d'alerte sont mieux protégés aux États-Unis et en Italie qu'en France, l'arsenal français en matière de déclaration des intérêts, des revenus et des patrimoines des milieux politiques et administratifs est actuellement l'un des plus complets au monde. Dans un récent rapport sollicité par le président de la République, le président de la Haute Autorité a lancé de nouvelles pistes de réflexion concernant tant le fonctionnement de celle-ci que l'arsenal des sanctions applicables aux contrevenants, ou encore la nature et l'extension des contrôles³⁶. Outre tout un ensemble de questions techniques (mais ayant d'importants effets), comme le lien avec l'administration fiscale jalouse de ses prérogatives, trois propositions retiennent l'attention : le projet de vérifier la situation fiscale des ministres préalablement à leur nomination ; la délivrance d'un certificat de régularité fiscale pour les candidats à une élection nationale ; la vérification de la situation des candidats à une haute responsabilité administrative avant leur nomination. Il y a dans ces trois cas un clair renforcement de la notion de contrôle préventif.

La fonction de gardienne de l'intégrité que joue une institution de ce type invite à souligner le fait que ce sont toujours des organismes indépendants qui doivent exercer ce contrôle. Ce qui est loin d'être communément accepté. Bien des institutions tiennent en effet à « laver leur linge sale en famille », sans publicité. Cela a longtemps été le cas de l'Église catholique face aux problèmes de pédophilie, de la police face à ses brebis galeuses, etc. C'est mal comprendre le sens de la transparence sur ces questions. Elle n'est pas seulement une condition de la vitalité démocratique. Elle est à l'avantage des institutions elles-mêmes. C'est un point sur lequel Jeremy Bentham avait mis l'accent : une institution ne saurait être crédible et légitime si elle se fait en secret juge d'elle-même. « La censure interne, avait-il insisté, ne suffira jamais pour assurer la probité, sans le secours de la censure externe. On craint peu les reproches de ses amis ; on devient presque insensible à ceux de ses ennemis. L'esprit de parti, renfermé dans une petite enceinte, dénature

également le blâme et la louange³⁷. » La transparence fortifie les institutions en montrant leur souci du bien commun. La reconnaissance de leurs faiblesses est le signe qu'elles ne vivent pas repliées sur elles-mêmes. La question avait été débattue et établie dès le xvii^e siècle en Angleterre au moment de la guerre de Neuf Ans. Le Parlement, on l'a vu, venait alors de se doter d'une Accounts Commission, mais ce sont des employés des départements ministériels concernés qui avaient eux-mêmes attiré l'attention du public sur certaines malversations en publiant des pamphlets dénonciateurs, se faisant ainsi les pionniers du *whistleblowing*. Toute une série de libelles s'étaient par exemple attaqués à la gestion de la Commission for Sick and Wounded au sein de l'Amirauté, reproduisant des documents prouvant la corruption de certains officiers. À la tentative « de régler en interne » ces questions s'opposa ainsi une importante campagne de pétitionnement auprès de la Chambre des communes, ouvrant la voie à un nouveau type d'intervention directe des citoyens sur le fonctionnement de la chose publique³⁸.

Les régimes de sanction

Le Balai : c'est le titre qu'avait choisi un journal publié en 1891 en France, après le choc créé par le scandale de Panama. L'image du balai a en effet été omniprésente en ces années où l'antiparlementarisme s'installait comme une donnée essentielle de la vie politique française au tournant du ^{xx^e} siècle (mais le même constat pouvait alors être fait en Allemagne ou aux États-Unis). Le balai, c'est-à-dire le balai électoral : tel était pour beaucoup le remède pour écarter les politiciens corrompus, la « pourriture parlementaire » que dénonçait une presse satirique et critique alors en plein essor. L'idée n'a ensuite cessé de resurgir jusqu'à nos jours : que l'on songe par exemple au slogan « Qu'ils s'en aillent tous » lancé à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012 en France³⁹. Avec des effets parfois surprenants, puisqu'il n'a pas été rare de voir des candidats fortement soupçonnés de corruption, voire condamnés pour de tels faits, être absous par les électeurs. Le fait massif est d'un autre côté que la corruption a progressivement été beaucoup plus activement pourchassée dans nombre de pays, l'arsenal judiciaire et les investigations policières spécialisées s'étant notablement renforcés. Des personnalités politiques de premier plan ont ainsi été poursuivies et condamnées, parfois lourdement. Mais la sanction pénale est-elle suffisante pour traiter ces problèmes ? C'est l'interrogation que l'on voudrait soulever ici. En suivant la terminologie de Philip Pettit dans son *Républicanisme*, on peut distinguer les « filtres » et les « sanctions » dans la lutte contre la corruption⁴⁰. Les filtres renvoient aux formes de contrôle et de surveillance que nous avons mentionnées ; ils ont une fonction préventive, dissuasive. Mais il faut en même temps revisiter la question de la nature des sanctions encourues par les délinquants pour traiter complètement la question.

Outre les délits communs pour lesquels peuvent être condamnées des personnalités politiques, il y a aussi de nouvelles catégories de délits maintenant définies par la loi pour infraction aux obligations de transparence. La rigueur à les poursuivre est décisive. Mais on ne peut en rester là. Doit en effet aussi être prise en compte la spécificité du dommage moral et politique

qui résulte de comportements délictueux en la matière. Si le droit pénal réprime par exemple la fraude fiscale, il ne fait, par définition, pas de distinction entre les coupables, c'est le fondement même de l'État de droit. Cependant, du point de vue de ses conséquences morales et politiques pour un pays, un tel acte n'est pas de même portée selon qu'il est commis par un simple particulier ou par un élu du suffrage universel. Dans le premier cas, la sanction purge la faute, adéquate qu'elle est à celle-ci. Mais il en va tout différemment si le coupable est une personnalité politique d'importance. La faute rejaillit en effet alors sur toute la classe politique ; elle alimente un rejet généralisé de celle-ci. Ce n'est donc pas seulement une règle fiscale qui a été violée, c'est la confiance publique qui a été abusée, le crédit que l'on porte aux institutions démocratiques qui a été entamé. En fraudant le fisc, le corrompu se montre *indigne* de sa fonction. Au-delà du délit, il y a un crime de *lèse-démocratie* qui a été commis, pour décalquer l'ancienne catégorie du crime de lèse-majesté⁴¹. Comment tenir compte de cette dimension ? La réponse à cette question a une longue histoire, celle des *peines infamantes*. Il est intéressant d'en rappeler les formes et les étapes.

On doit d'abord distinguer pour cela les peines infamantes de *stigmatisation* et celles de *dégradation*. Commençons par les premières. L'étymologie de *stigma*, en grec, est en elle-même éclairante : le mot évoque une marque visible, un tatouage⁴². À Athènes, certains types de crimes pouvaient entraîner le bannissement ou la perte de droits civiques ; mais aussi l'impression sur le corps ou le visage d'une marque indélébile destinée à rappeler pour toujours la faute du coupable aux yeux de la société. Le condamné pouvait aussi être exhibé dénudé sur une pierre au milieu de l'agora, ou encore conduit à travers la cité pour une « promenade infamante ». Les Romains auront des pratiques analogues (et l'on sait qu'elles subsisteront en Europe jusqu'à la fin du XVIII^e siècle). Mais ils y ajouteront la notion de *flétrissure*. Celle-ci superposait à la peine l'idée d'une destruction physique allant au-delà d'une simple exécution en cas de condamnation à mort. Les rituels punitifs européens reproduiront et théoriseront ces pratiques d'une cruauté imaginative illimitée jusqu'au siècle des Lumières⁴³. L'histoire de cette pénalité barbare et de ses manifestations pratiques est bien connue, autant que celle des combats qui seront menés pour y mettre un terme. Mais

on notera pourtant que l'idée de peines stigmatisantes n'a pas complètement disparu dans le monde contemporain, notamment aux États-Unis. Que l'on songe par exemple à la mise en scène des *perp walks* pour offrir des suspects en pâture aux journalistes, qui ne sont pas sans rappeler les antiques promenades d'infamie. Dans ce pays, le *public shaming* oblige par exemple aussi certains condamnés pour offenses sexuelles à afficher à l'entrée de leur domicile le motif de leur condamnation. Si ces pratiques, officiellement destinées à entretenir le dégoût social devant les crimes visés et à pousser les condamnés à se réintégrer avec la conscience de leurs actes, sont souvent dénoncées, elles rencontrent également dans ce pays d'ardents défenseurs, y compris dans les rangs progressistes⁴⁴.

Différentes ont été les *peines de dégradation*. Elles visaient en effet essentiellement à ruiner la réputation d'une personne, en la déclarant indigne. Elles étaient, en ce sens, extérieures au registre pénal classique. À Rome, les *censeurs*, notamment arbitres des mœurs, pouvaient par exemple poursuivre le mépris des serments, des formes jugées dommageables d'indifférence au bien commun, ou même un étalage de luxe jugé excessif. Mais ils ne pouvaient infliger de punitions réelles : ni emprisonner ni condamner à l'amende. Leur juridiction ne s'étendait que sur la réputation des citoyens et ils procédaient à cet effet à une dégradation des honneurs ou changeaient de tribu la personne visée (ce qui revenait à la déclasser, si l'on veut)⁴⁵. De telles peines de dégradation jouèrent un rôle important jusqu'au XVIII^e siècle en Europe. Elles redoublaient souvent, pour les aggraver symboliquement, des sanctions pénales concernant des personnes dont le statut social était lié à l'appartenance à un corps considéré comme socialement structurant : la noblesse, le clergé, les titulaires d'offices publics. La peine d'infamie consistait dans ce cas à les désaffilier. C'était une façon de les déshonorer publiquement, à un âge où cet honneur était souvent considéré comme un bien plus important que la vie elle-même. Un conseiller au Parlement convaincu d'avoir falsifié une enquête pouvait ainsi, outre le fait d'être privé de sa charge, se voir solennellement dépouillé de sa robe rouge lors d'une audience publique. Un prêtre condamné à mort pouvait être publiquement dégradé, en se faisant enlever sa chasuble, son étole et son aube, dont on l'avait revêtu comme s'il allait dire la messe, avant d'être exécuté, en public également. Un noble pouvait être déchu de ses titres et réduit à l'état

commun⁴⁶. C'étaient des peines qui ne ressortissaient pas à la loi mais exprimaient la façon dont des corps entendaient maintenir la confiance publique dans leur fonction en rejetant ceux qui avaient bafoué leurs valeurs de service du bien commun. Avec la Révolution française, l'honneur a cessé d'être le privilège de quelques-uns. Mais chacun était du même coup aussi susceptible d'être accusé d'indignité s'il contrevenait gravement à la morale civique, surtout s'il avait été élu, puisqu'on considérait alors que les citoyens choisissaient leurs représentants en considérant au premier chef ceux qui étaient « les plus dignes de la confiance publique⁴⁷ ». Les notions de *confiance* et de *dignité* seront ainsi associées en permanence, au cœur de la vision politique révolutionnaire. Les représentants indignes étaient ceux qui avaient « trahi la confiance de leurs commettants ». Cette catégorie fondamentale de l'indignité politique sera au centre de nombreux débats pendant cette période, même si elle restera difficile à codifier⁴⁸. Le projet de code pénal de 1791 instituera ainsi la dégradation civique pour réprimer les manquements estimés les plus graves à la vie commune, et au premier chef les abus de confiance publique. Celui de 1810 confirmera cette peine⁴⁹. Il était prévu que le condamné soit conduit sur la place publique où siégeait la Cour et que le greffier lui adresse à haute voix ces paroles : « Votre pays vous a trouvé convaincu d'une action infâme ; la loi et le tribunal vous dégradent de la qualité de citoyen français⁵⁰. » Il semble que peu d'élus aient été condamnés à cette peine au XIX^e siècle. La privation des droits civiques est quant à elle longtemps restée une peine supplémentaire accompagnant certaines condamnations pénales. La spectaculaire dégradation du capitaine Dreyfus, dont l'épée sera brisée dans la cour de l'École militaire, le 5 janvier 1895, fera de son côté revivre, de façon isolée, l'antique cérémonial du déshonneur de l'exclusion d'un corps (sans d'ailleurs qu'aient alors été précisés ses fondements juridiques).

C'est surtout au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que la notion d'*indignité nationale* fera en France un retour spectaculaire. L'idée de sanctionner les faits de collaboration passive, c'est-à-dire d'aide vénielle et morale à l'occupant allemand, fut mûrie pendant la Résistance⁵¹. Des juridictions spéciales, les chambres civiques, furent instituées pour prononcer cette indignité après la Libération, les cours régulières de justice intervenant

également. À côté des cas de collaboration active jugés et punis de prison ou de condamnation à mort (mille cinq cents exécutions), ainsi que des cas d'épuration « sauvage » (neuf mille personnes exécutées en dehors de tout cadre légal), quatre-vingt-quinze mille Françaises et Français furent ainsi jugés « indignes nationaux ». Les conditions des jugements et l'imprécision conceptuelle du texte instituant la peine suscitèrent alors de nombreuses interrogations, mais elles restèrent noyées dans les urgences de la période.

L'appréhension de cette notion d'indignité a ensuite évolué, jusqu'à paraître progressivement désuète. Après l'abolition de la peine de mort en 1981, le nouveau code pénal de 1994 supprima la peine de dégradation civique, le maintien en vigueur de la peine de privation des droits civiques, pour une période limitée, elle, n'en constituant qu'une version très édulcorée. Et c'est la catégorie même de peine infamante qui s'est subrepticement trouvée évacuée de façon concomitante⁵². Cette suppression mérite d'être interrogée à l'heure où la défiance gouverne les rapports de la société à ses élus. Pour restaurer une confiance qui s'est évanouie, la peine d'indignité démocratique appliquée à des élus coupables de corruption mériterait en effet probablement d'être reconsidérée. Dans *Renouer avec la confiance publique*⁵³, Jean-Louis Nadal a courageusement relancé la réflexion en suggérant que les Assemblées devraient avoir la possibilité de destituer certains de leurs membres en cas de manquement grave à l'exemplarité et de reconsidérer dans la perspective d'une sévérité accrue les peines d'inéligibilité⁵⁴, allant jusqu'à évoquer la possibilité d'une peine d'inéligibilité définitive⁵⁵. La question des sanctions morales au-delà des sanctions pénales n'a ainsi pas fini d'animer le débat pour assurer un plus haut niveau d'intégrité dans le monde politique⁵⁶.

Notes

1. Circulaire du 30 juin 2005.
2. Il a été le premier à l'utiliser dans la langue littéraire, estime Joël BLANCHARD (*Comynnes l'Européen. L'invention du politique*, Genève, Droz, 1996, p. 320-325).
3. *Les Confessions*, livre IX, in *Œuvres complètes*, t. 1, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1959, p. 175.
4. Voir Pierre BURGELIN, *La Philosophie de l'existence de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, PUF, 1952, p. 293-295.
5. *Les Confessions*, *op. cit.*, p. 446.
6. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1755), in *Œuvres complètes*, t. 3, *op. cit.*, p. 112.
7. *Considérations sur le gouvernement de Pologne* (1782), *ibid.*, p. 970.
8. *Ibid.*, p. 1019.
9. Rappelons ce que Rousseau écrivait dans le livre I d'*Émile, ou De l'éducation* (1762) : « Forcé de combattre la nature ou les institutions sociales, il faut opter entre faire un homme ou un citoyen ; car on ne peut faire à la fois l'un et l'autre » (*Œuvres complètes*, t. 4, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1969, p. 248).
10. *Ibid.*, p. 604-605.
11. Jean STAROBINSKI, *Jean-Jacques Rousseau. La transparence et l'obstacle*, Paris, Gallimard, 1971.
12. *Ibid.*, p. 303.
13. Bruno Bernardi a bien souligné ainsi l'importance de ces « images chimiques » dans sa conceptualisation de la volonté générale. Voir Bruno BERNARDI, *La Fabrique des concepts. Recherches sur l'invention conceptuelle chez Rousseau*, Paris, Champion, 2006.
14. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Les Institutions chimiques*, éd. Bruno Bernardi et Bernadette Bensaude-Vincent, Paris, Fayard, « Corpus des œuvres de philosophie en langue française », 1999, p. 24-25.
15. Le parallèle est explicitement fait dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, *op. cit.*, p. 971 : « Tous les grands peuples écrasés par leurs propres masses gémissent, ou dans l'anarchie, ou sous les oppresseurs subalternes qu'une gradation nécessaire force les rois de leur donner, écrivait-il dans ce texte. Il n'y a que Dieu qui puisse gouverner le monde, et il faudrait des facultés plus qu'humaines pour gouverner de grandes nations. »
16. Voir Arthur WEINBERG et Lila WEINBERG (dir.), *The Muckrakers : The Era in*

Journalism that Moved America to Reform. The Most Significant Magazine Articles of 1902-1912, New York (NY), Simon & Schuster, 1961.

17. Voir Stanley K. SCHULTZ, « The Morality of Politics : The Muckrakers' Vision of Democracy », *The Journal of American History*, vol. 52, n° 3, 1965.

18. *Ibid.*, p. 530.

19. « Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectant ; electric light the most efficient policeman » (Louis D. BRANDEIS, « What Publicity Can Do », in *Other People's Money and How the Banker Use it*, New York (NY), Stokes, 1914, p. 92). Le livre est principalement consacré à la transparence en matière d'affaires.

20. Stèle conservée au Louvre. Voir Dominique CHARPIN, « L'historien de la Mésopotamie et ses sources : autour du Code de Hammu-rabi », *Journal asiatique*, vol. 301, n° 2, 2013.

21. Jean BODIN, *Les Six Livres de la République* (1576), Paris, Fayard, « Corpus des œuvres de philosophie en langue française », 1986, t. 6, p. 17-18.

22. Cité par Frédéric MONIER, « Enquêtes sur la corruption : Jaurès et la commission Rochette », *Cahiers Jaurès*, n° 209, juillet-septembre-octobre 2013, p. 72.

23. Jean BOUVIER, *Les Deux Scandales de Panama*, Paris, Julliard, 1964, p. 8.

24. Voir, pour les réactions de la gauche, Christophe PORTALEZ, « La Revue socialiste face à la corruption politique », et, pour la droite, Olivier DARD, « Le moment Barrès : nationalisme et critique de la corruption », *Cahiers Jaurès*, numéro cité. Il s'agit d'un numéro spécial fort intéressant sur ces questions de corruption à la fin du XIX^e siècle en Europe.

25. Albert MEIJER, « Transparency », in Mark BOVENS, Robert E. GOODIN et Thomas SCHILLEMANS (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, *op. cit.*

26. Voir la vive réaction de Lawrence LESSIG, « Against Transparency », *The New Republic*, 9 octobre 2009.

27. J'adopterais volontiers la définition donnée par Albert MEIJER : « La transparence se définit comme la disponibilité d'informations sur un acteur permettant à d'autres acteurs de contrôler le travail ou la performance du premier » – « *Transparency is defined as the availability of information about an actor allowing others actors to monitor the workings or perfomance of this actor* » (« Transparency », art. cité, p. 511).

28. Voir tous les débats soulevés par les actions de surveillance de la National Security Agency américaine en particulier, et les autres formes de surveillance moins sophistiquées et plus généralisées.

29. Sur la façon dont se mêlent le privé et le public pour les célébrités, voir l'étude historique d'Antoine LILTI, *Figures publiques*, *op. cit.*

30. Voir son arrêt du 14 janvier 2014.

[31.](#) Ce qui marque une différence avec la transparence comme état social chez Rousseau, celle-ci s'inscrivant dans une égalisation et une généralisation des regards inquisiteurs.

[32.](#) Dont la création s'est aussi nourrie de deux rapports publiés peu de temps auparavant. Celui de Jean-Marc SAUVÉ, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2011, faisant la synthèse du travail d'une Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Et celui d'une Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel JOSPIN (*Pour un renouveau démocratique*, Paris, La Documentation française, 2012).

[33.](#) Voir sur ce point le *Recueil des textes juridiques* publié en 2014 sur HATVP.fr par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, pour rentrer dans le détail de ses attributions et de son fonctionnement.

[34.](#) Décision du 9 octobre 2013.

[35.](#) Il s'agit de Jean-Louis Nadal, ancien procureur général près la Cour de cassation, connu pour son indépendance d'esprit et sa liberté de parole.

[36.](#) Jean-Louis NADAL, *Renouer la confiance publique*, Paris, La Documentation française, 2014.

[37.](#) Jeremy BENTHAM, *Tactique des assemblées politiques délibérantes*, *op. cit.*, p. 382.

[38.](#) Voir Matthew NEUFIELD, « Parliament and some Roots of Whistle Blowing during the Nine Years War », *The Historical Journal*, vol. 57, n° 2, 2014.

[39.](#) Titre d'un ouvrage de Jean-Luc MÉLENCHON publié en 2011 chez Flammarion.

[40.](#) L'auteur a en effet opposé dans *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 2004, les *filters*, formes de contrôle préventif s'appliquant à tous, et les *sanctions*, qu'il juge moins efficaces, parce que en ne s'adressant qu'aux déviants elles ne contribuent pas à améliorer les comportements de tous les citoyens.

[41.](#) Voir sur ce point Jacques CHIFFOLEAU, « Le crime de majesté, la politique et l'extraordinaire », in Yves-Marie BERCÉ (dir.), *Les Procès politiques (XIV^e-XVII^e siècle)*, Rome, École française de Rome, 2007.

[42.](#) Voir Christopher P. JONES, « Stigma : Tattooing and Branding in Graeco-Roman Antiquity », *Journal of Roman Studies*, vol. 77, 1987.

[43.](#) Voir le *Mémoire sur les peines infamantes* de Pierre-François MUYART DE VOUGLANS (1780), publié en annexe à l'article de Michel PORRET, « Atténuer le mal de l'infamie : le réformisme conservateur de Pierre-François Muyart de Vouglans », *Crime, histoire et sociétés. Crime, History and Societies*, vol. 4, 2000.

[44.](#) Voir par exemple John BRAITHWAITE, « Shame and Modernity », *The British Journal of Criminology*, vol. 33, n° 1, 1993 ; ou Dan M. KAHAN, « The Progressive Appropriation of Disgust », in Susan A. BANDES (dir.), *The Passions of Law*, New York (NY), New York University Press, 1999. Pour une vue raisonnée de la question, voir Martha C. NUSSBAUM, *Hiding from Humanity : Disgust, Shame and the Law*, Princeton

(NJ), Princeton University Press, 2004 ; et James Q. WHITMAN, « What is Wrong with Inflicting Shame Sanctions ? », *Yale Law Journal*, vol. 107, 1998.

[45.](#) Voir la thèse de Clément BUR, *La Citoyenneté dégradée. Recherches sur l'infamie à Rome de 312 avant J.-C. à 96 après J.-C.*, Université Paris 1, 2013.

[46.](#) Voir les exemples cités par MERLIN DE DOUAI dans l'article « Dégradation », in *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, *op. cit.*, t. 3.

[47.](#) Décret des 29 et 30 décembre 1789 sur l'organisation des élections.

[48.](#) Il faut souligner qu'elle ne se confond pas avec la notion de *crime de lèse-nation*, encore plus floue juridiquement, qui sera essentiellement utilisée à des fins politiques. Voir Charles WALTON, « L'imputation de lèse-nation », in *La Liberté d'expression en révolution. Les mœurs, l'honneur et la calomnie* (2011), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 223-245.

[49.](#) En son article 8. Elle sera précisée en 1832, équivalant alors à la catégorie de mort civile.

[50.](#) Voir l'article « Dégradation civique », in MERLIN DE DOUAI, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, *op. cit.*, t. 3.

[51.](#) Sur cet épisode, voir l'ouvrage de référence d'Anne SIMONIN, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité, 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008.

[52.](#) Voir Pierre COUV RAT, « Les catégories des peines afflictives ou infamantes et des peines accessoires au regard du Conseil d'État », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 1, janvier-mars 2004.

[53.](#) *Op. cit.*

[54.](#) Ce qui signifierait que le juge judiciaire est plus à même de juger de cette peine que l'électeur pouvant ne pas réélire un candidat.

[55.](#) Un sondage OpinionWay de novembre 2014 indique que 85 % des Français seraient favorables à une telle possibilité (*Libération*, 25 novembre 2014). Jean-Louis Nadal regrette surtout que les peines d'inéligibilité soient des peines complémentaires facultatives auxquelles les juges ont relativement peu recours actuellement.

[56.](#) Le débat français sur la question a été parasité au début de 2015 par des projets d'application aux terroristes d'une peine d'indignité nationale, conduisant à ne plus placer prioritairement la question sur le champ de l'intégrité du monde politique. Voir Jean-Jacques URVOAS, *Rapport sur la peine d'indignité nationale*, remis au Premier ministre le 25 mars 2015.

LA DEUXIÈME RÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE



(CONCLUSION)

La première révolution démocratique s'était organisée autour de la conquête du suffrage universel. Elle avait ainsi voulu faire du citoyen-électeur le principal agent de mise en œuvre de la souveraineté du peuple. Cette révolution est maintenant derrière nous, même si quelques pays l'attendent encore. Mais elle a été bien loin de produire tous les effets escomptés. Les mots que Flaubert prêtait en 1848 à un personnage de *L'Éducation sentimentale*, « Avec le suffrage universel, on sera heureux maintenant », nous apparaissent aujourd'hui presque risibles. Cette histoire a en effet aussi été celle d'un désenchantement continu¹. Pendant deux siècles, les sociétés n'ont cessé en conséquence de chercher les moyens de corriger les inaccomplissements et les perversions qui l'alimentaient. Nous sommes aujourd'hui arrivés à la fin du cycle de cette exploration. Modification des modes de scrutin, amélioration de la représentativité des élus, mise en œuvre du principe de parité, limitation du cumul des mandats, association des citoyens au choix des candidats, introduction d'éléments de démocratie directe ou participative : la liste de ces correctifs et de ces palliatifs a depuis longtemps été établie. Ils ont eu des effets positifs quand ils ont été mis en œuvre. Et il reste encore beaucoup à faire sur ce terrain pour lutter contre les formes persistantes de confiscation de l'expression citoyenne, qu'il s'agisse par exemple du rôle de l'argent dans les campagnes, de la mainmise des appareils de partis sur la gestion du processus électoral, ou encore de la persistance, voire de l'aggravation, du fait de la mal-représentation. Mais les améliorations apportées dans ces domaines se sont en même temps heurtées à une double limite. Celle de l'adossement implicite à une conception majoritaire de la démocratie, d'abord. C'est le problème que j'avais traité dans *La Légitimité démocratique*, en montrant la nécessité de mettre en place de nouvelles institutions démocratiques fondées sur une vision élargie et pluralisée de l'expression de la volonté générale. Mais limitation encore plus décisive tenant au fait de la restriction de l'expression citoyenne au choix des

représentants et des gouvernants, c'est-à-dire à une simple procédure de validation des pouvoirs et de détermination des grandes orientations politiques.

Cet ouvrage est parti du constat des inachèvements d'une telle démocratie d'autorisation pour explorer ce que j'ai appelé la « démocratie d'exercice », fondée, elle, sur la détermination des principes devant régir, de façon permanente, les rapports entre gouvernés et gouvernants. Les citoyens cessent dans ce cas d'être les « souverains d'un jour » pour être investis de façon plus continue dans le contrôle des gouvernants, l'action de ces derniers étant soumise au respect de tout un ensemble d'obligations. Mon ouvrage *La Contre-démocratie* avait commencé à appréhender cette dimension « post-électorale » en proposant une analyse des activités citoyennes fondées sur l'exercice d'une défiance vis-à-vis des pouvoirs. La focale est ici considérablement élargie avec la proposition d'une théorie générale du contrôle démocratique des gouvernants greffée sur une conceptualisation des principes de *l'agir démocratique* en politique.

Institutions et acteurs de la démocratie d'exercice

Nous avons dessiné à grands traits dans ces pages les cinq principales figures de la démocratie d'exercice (lisibilité, responsabilité, réactivité, parler vrai, intégrité). Il ne s'agit certes que d'une première ébauche, mais leur conceptualisation a été mise en place. Nous n'avons en revanche fait qu'évoquer de façon allusive la question évidemment décisive des institutions et des acteurs pertinents de celles-ci, en appelant à plusieurs reprises à la constitution de « nouvelles organisations démocratiques ». Il faudra un autre livre pour la traiter de façon approfondie. En tenant aussi compte du fait que c'est l'expérience qui en spécifiera progressivement les impératifs. Songeons par exemple qu'après la conquête du suffrage universel il a fallu attendre des décennies pour que la forme-parti émerge et soit pensée, puis constitutionnalisée, pour organiser le régime électoral-représentatif que nous connaissons. Mais, sans vouloir verser dans l'ingénierie politique², on ne peut cependant clore le présent travail sans suggérer au moins quelques pistes d'une recherche-débat à entreprendre dans ce domaine.

Une démocratie ayant le souci de développer la qualité de son fonctionnement pourrait s'organiser autour de trois pôles : un *Conseil du fonctionnement démocratique*, gardien des principes juridiquement formalisables de la démocratie d'exercice (l'intégrité des gouvernants et la transparence des actions et des institutions au premier chef) ; des *commissions publiques* chargées de l'évaluation de la qualité démocratique de la détermination des politiques publiques et des pratiques des structures administratives, ainsi que de l'organisation du débat public autour des champs traités ; des *organisations de vigilance citoyenne* spécialisées dans la surveillance des gouvernants (en matière de réactivité, d'exercice des responsabilités ou de critique de la parole politique, par exemple) et menant un travail d'implication, de formation et d'information des citoyens. Ces trois types d'organisations formeraient les piliers d'une *démocratie d'exercice*. Une *Charte de l'agir démocratique* pourrait être discutée et validée par les urnes sur des bases de cette nature et se voir reconnaître un statut équivalent à celui de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Sans prétendre ici préciser les traits de cette démocratie d'exercice, on peut cependant proposer,

à titre d'illustration et pour stimuler la discussion, une esquisse de ce que pourrait être son architecture d'ensemble.

Le Conseil du fonctionnement démocratique, organisé sur une base collégiale, aurait pour tâche principale d'intervenir dans chacun des deux domaines qui ont été mentionnés³. C'est aussi lui qui veillerait à la protection des lanceurs d'alerte. Pour être efficace, il devrait avoir un pouvoir propre d'investigation et être en mesure de formuler des injonctions contraignantes adressées aux administrations et aux personnes. Il pourrait publier un rapport annuel sur l'état de la démocratie, les gouvernants devant publiquement s'expliquer sur ses critiques et se prononcer sur ses suggestions. Ce rôle majeur impliquerait qu'il ait un statut renforcé par rapport à celui des diverses autorités indépendantes actuelles et qu'il soit constitutionnellement reconnu comme relevant d'une forme spécifique de pouvoir, distinct de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Faire reconnaître ce « quatrième pouvoir » est un des enjeux essentiels de l'instauration d'une telle démocratie d'exercice⁴. De même que les cours constitutionnelles sont les gardiennes des institutions, un conseil de ce type aurait pour tâche de veiller au respect des conditions primaires de l'agir démocratique fixées dans la Charte. Son caractère démocratique serait assuré par les conditions de validation de ses membres (impliquant entre autres une audition par les assemblées représentatives), les obligations d'information du public et les conditions de transparence de son propre fonctionnement (incarnant de la sorte une réalisation exemplaire de démocratie d'exercice).

Les commissions publiques seraient des organes permanents d'évaluation de la qualité démocratique des modes de détermination et de gestion des politiques publiques, tant en matière d'association des citoyens à leur mise en œuvre que de lisibilité de leurs effets économiques ou sociaux. Peu nombreuses, elles pourraient se distribuer autour de quelques pôles comme ceux de la santé, de la solidarité et du vivre-ensemble, du travail et de la vie économique, ou encore de la culture, de la recherche et de l'enseignement. Elles prolongeraient sur un mode spécifique l'action d'organismes d'État du type de celui de la Cour des comptes en France et démocratiseraient en les élargissant des fonctions actuellement en partie exercées par les assemblées parlementaires (avec plus d'efficacité et de liberté aussi, étant soustraites à la logique partisane). Elles auraient en outre pour tâche de nourrir le débat

public sur les questions concernées, en étant les instances d'animation d'une démocratie concrètement délibérative. Leur caractère démocratique pourrait être assuré par une composition superposant des personnes nommées pour leur compétence technique par les grandes institutions (principe d'objectivité), des citoyens tirés au sort (principe d'équivalence citoyenne) et des membres d'agences citoyennes œuvrant dans le domaine traité (principe d'implication et de « représentativité fonctionnelle⁵ »). Leur mise en place conduirait par un effet de pendule à réinscrire de façon prioritaire l'action des assemblées élues dans le cadre de la démocratie d'orientation⁶.

Les organisations de vigilance citoyenne seraient des associations ou des fondations d'intérêt public œuvrant dans le domaine de la vie démocratique. Nous avons cité à titre d'exemple dans le corps de l'ouvrage une organisation américaine comme Common Cause ou les différentes déclinaisons nationales de Transparency International. Elles sont encore peu développées par rapport aux organisations intervenant dans le domaine de l'environnement ou agissant dans une perspective caritative. Mais elles pourraient favoriser l'essor d'une implication citoyenne de type nouveau, visant à combattre les formes de mensonge, de manipulation, de dissimulation, qui font obstacle à l'avènement d'un gouvernement ouvert. Engagement directement producteur d'effets et à ce titre plus attirant que le militantisme partisan traditionnel. De même que les partis politiques ou les syndicats reçoivent dans certains pays des subsides publics du fait de leur contribution à la démocratie politique et sociale, il serait tout à fait concevable que ce soit le cas pour ces organisations de vigilance. Leur caractère représentatif s'appuyant, comme pour les syndicats, sur le nombre de leurs adhérents, leur capacité de mobilisation ou le volume de leur activité, mais ayant également un caractère fonctionnel⁷ dérivant de la nature de leur activité : faire vivre la démocratie d'exercice.

La démocratie d'exercice aurait de la sorte ses propres organes. C'est autour de sa mise en forme que s'ordonnera la deuxième révolution démocratique. Les trois catégories d'institutions mentionnées pour l'accomplir auraient des statuts différents et des missions propres, mais elles auraient en commun d'être, de façon complémentaire, les gardiennes d'un fonctionnement démocratique des organes gouvernants. Leur action ne prendrait cependant pleinement sens que si les citoyens se l'appropriaient.

Une diffusion de leurs actions et de leurs travaux serait bien sûr essentielle pour cela. Mais il faudrait aller plus loin, pour éviter qu'elles ne risquent à leur tour de se scléroser et de se replier sur elles-mêmes. L'organisation d'une *journée annuelle de la démocratie* pourrait être une façon de réaffirmer solennellement leur rôle tout en associant directement la population à leurs entreprises. Cette journée pourrait être précédée de forums participatifs, de la rédaction de contributions, et donner lieu à de multiples débats publics, largement relayés par les médias, les gouvernants étant de leur côté invités à indiquer les réponses qu'ils entendent donner aux critiques et suggestions alors exprimées. Au-delà même des électeurs, c'est le peuple tout entier qui pourrait ainsi affirmer ce jour-là sa citoyenneté active.

Démocratie fonctionnelle et démocratie concurrentielle

Cette démocratie d'exercice a un caractère fonctionnel au sens où elle n'intervient pas dans un champ marqué par des divisions structurantes, qu'il s'agisse d'oppositions idéologiques ou de conflits d'intérêts. Le but qu'elle vise est *a priori* consensuel et ses méthodes sont susceptibles de recueillir l'assentiment du plus grand nombre. C'est pour cette raison que son organisation peut ne pas reposer sur l'élection. Alors que la démocratie d'orientation est, elle, naturellement conflictuelle, puisque gouverner implique de faire des choix, de déterminer des priorités qui ne peuvent qu'exceptionnellement être unanimes. Le recours au vote est alors indispensable pour trancher. Cette distinction est essentielle et spécifie chacune de ces deux démocraties.

Le problème est que l'élection ne consiste pas seulement en un choix d'orientation : elle prend en effet *pratiquement* la forme d'une sélection concurrentielle des personnes. Et c'est cette concurrence qui produit des effets délétères pour la démocratie. Elle a en effet pour conséquence de stimuler l'offre politique électorale sous les espèces d'un emballement des promesses. Et en retour d'alimenter le désenchantement lorsque les élus, arrivés au pouvoir au terme d'une escalade victorieuse, se montrent incapables d'honorer les engagements qui les ont fait triompher. Ce lien mécanique entre concurrence électorale et alimentation d'une machine à promesses s'est renforcé avec le déclin de l'idée de révolution qui permettait de lier cette idée de concurrence à celle d'alternance systémique. Au-delà d'un appel à la vertu des hommes et des femmes politiques, à l'efficacité douteuse, peu de correctifs institutionnels permettent de remédier à cet état de fait⁸. À l'exception du tirage au sort dont c'est une des vertus essentielles, mais il est plus adapté à des choix ayant une finalité représentative qu'à ceux ayant pour but de désigner un organe exécutif, ce qui est la grande affaire maintenant ; et le tirage au sort ne peut convenir pour opérer un choix d'orientation⁹. On doit donc considérer le problème comme structurel. Seule la vitalité d'une démocratie d'exercice peut conduire à en limiter les effets. En contraignant, pour ne donner qu'un exemple, à plus de parler vrai. Mais il est

également impératif que se dessine un nouveau type de rapport à l'avenir pour faire reculer l'emballlement des promesses.

Retrouver un rapport positif à l'avenir

La promesse, en politique, est un sous-produit du système concurrentiel. Ce dernier fonctionnant d'ailleurs de façon inversée par rapport à celui qui régit le marché des biens, puisque son effet est dans ce cadre de faire baisser les prix pour attirer le consommateur. Alors que, sur le marché politique, la concurrence les augmente à l'inverse ! Cela tient au fait que c'est un marché à terme. L'électeur achète une option, il fait un pari sur l'avenir. C'est donc un marché spéculatif. Si la promesse n'est pas délivrée, c'est-à-dire si la réalité est très en dessous des attentes, il paie la différence avec la monnaie de la déception, mais plus tard. Il peut alors tenter de continuer à jouer sur ce marché, ou bien s'en retirer (par l'abstention ou le vote blanc). Revenir à l'économie réelle implique dans ce cas de substituer le parler vrai aux promesses. C'est d'ailleurs ce qui fait la différence avec le régime de la promesse dans la relation amoureuse entre deux individus. Cette dernière est en effet de l'ordre d'un engagement qui est mis quotidiennement à l'épreuve ; la parole n'existe alors qu'en tension avec un regard lucide porté sur les manquements à la promesse ou ses inaccomplissements (« Il n'y a pas d'amour mais que des preuves d'amour », dit le proverbe). Le champ politique est le lieu d'un rapport différent entre les volontés et les actions : l'avenir apparaît moins comme la résultante d'une construction quotidienne que comme l'attente d'un événement, d'une décision, d'un changement de cap qui suffiraient à combler les espérances.

Sortir de cette alternance perverse entre l'emballlement des promesses et le retrait désenchanté est une condition essentielle du progrès démocratique. Mais cette sortie ne peut s'opérer sur le seul registre de l'acquiescement aux « contraintes », celui de la soumission à un « réalisme » étroit, ou encore celui de la valorisation d'un passé vers lequel il faudrait retourner (ce à quoi reviennent paradoxalement certaines critiques du néolibéralisme pour lesquelles les combats essentiels sont de l'ordre de la préservation d'un monde menacé d'être démantelé, faisant comme si l'idéal était de ressusciter un âge d'or appartenant au passé¹⁰). L'idée d'un monde tendu vers un horizon d'attente est en effet consubstantielle à la modernité et on ne saurait l'écarter. Il y a cependant deux façons de concevoir cet horizon d'attente. Sous les

espèces du don ou du miracle, comme version sécularisée du messianisme religieux, d'abord. Cette approche a longtemps été dominante à gauche, l'idée de révolution s'accordant naturellement avec une telle vision d'essence théologico-politique. Mais l'avenir peut être pensé autrement dans sa positivité : comme possibilité d'une maîtrise du monde, comme capacité de faire *consciemment* l'histoire. Cela implique de penser la démocratie à partir des problèmes de sa mise en œuvre et des risques permanents de la voir se dégrader en gouvernement oligarchique. C'est-à-dire de l'appréhender comme un travail sur elle-même, liant le débat sur ses conditions de fonctionnement à l'appréhension des conditions de production d'une communalité plus forte. Ce à quoi renvoie la notion même de démocratie d'exercice dont la mise en œuvre constitue pour cela le cœur de la nouvelle révolution démocratique à accomplir. De même que l'esprit de 1789 avait permis de concevoir autrement le monde social, au-delà de l'instauration d'un système électoral-représentatif, la redéfinition des rapports entre gouvernants et gouvernés pourrait ouvrir la voie à une appréhension plus lucide des conditions de réalisation d'une société des égaux.

Notes

1. Dont j'ai exploré les figures dans *Le Sacre du citoyen*, *op. cit.*
2. J'explique les raisons de ma réticence à m'engager dans cette voie dans la postface à Florent GUÉNARD et Sarah AL-MATARY (dir.), *La Démocratie à l'œuvre : autour de Pierre Rosanvallon*, Paris, Seuil, 2015.
3. Tâches aujourd'hui partiellement confondues en France dans la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou relevant, dans une version mineure, de l'action actuelle de la Commission d'accès aux documents administratifs. Ces deux institutions ayant un pouvoir beaucoup plus réduit que celui qui reviendrait à ce conseil.
4. La non-reconnaissance constitutionnelle de ce quatrième pouvoir a conduit en France le Conseil constitutionnel à rogner les ailes de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Sur l'histoire intellectuelle des projets d'un tel quatrième pouvoir, voir mes développements dans *La Démocratie inachevée*, *op. cit.*, chap. « Les voies nouvelles de la souveraineté du peuple » et « La souveraineté complexe », *La Contre-démocratie*, *op. cit.*, chap. « Le fil de l'histoire », et *La Légitimité démocratique*, *op. cit.*, chap. « De l'importance de ne pas être élu ».
5. C'est sur la base d'une telle représentativité fonctionnelle que les syndicats participent en France à tout un ensemble d'instances. Sur cette notion, voir mon ouvrage *La Question syndicale*, *op. cit.*
6. Ce qui conduirait dans le cas français à reconsidérer aussi le rôle du Conseil économique, social et environnemental, constituant une cote mal taillée entre le modèle de la commission tel que je l'ai esquissé et celui des assemblées parlementaires.
7. Rappelons que c'était la conception ancienne de la représentation, avant que celle-ci ne soit liée à une validation électorale. Voir sur ce point John P. REID, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, *op. cit.*
8. L'interdiction des candidatures pendant la Révolution française, qu'on ne peut songer à réinstaurer, avait cette fonction d'éviter la surenchère électorale, rappelons-le.
9. On peut envisager le tirage au sort des membres d'un certain type d'assemblées, mais pas celui d'un président de la République ou de ministres.
10. « C'était mieux avant », comme on dit couramment.

Index

A

Adam (Antoine) [1](#)
Agamben (Giorgio) [1](#)
Aguesseau (Henri François d') [1](#)
Agulhon (Maurice) [1](#)
Al-Matary (Sarah) [1](#)
Almeida (Fabrice d') [1](#)
Andrieu (Claire) [1](#)
Ardant (Gabriel) [1](#)
Arendt (Hannah) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#)
Aron (Raymond) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Assange (Julian) [1](#)
Aubry (Laurence) [1](#)
Aucante (Yohann) [1](#)
Avril (Pierre) [1](#) [2](#)
Azimi (Vida) [1](#)

B

Babeuf (Gracchus) [1](#)
Bacon (Francis) [1](#) [2](#) [3](#)
Baczko (Bronislaw) [1](#)
Baechler (Christian) [1](#) [2](#)
Bagehot (Walter) [1](#) [2](#) [3](#)
Balfour (Arthur) [1](#)
Balladur (Édouard) [1](#)

Balzac (Honoré de) [1](#) [2](#) [3](#)
Baranger (Denis) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Barante (Prosper Brugière, baron de) [1](#)
Barère (Bertrand) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Barmat (Julius) [1](#)
Barnave (Antoine) [1](#)
Barras (Paul) [1](#)
Barrès (Maurice) [1](#) [2](#)
Barthélemy (Jean-Jacques) [1](#)
Barthélemy (Joseph) [1](#) [2](#)
Barthes (Roland) [1](#)
Bastid (Paul) [1](#) [2](#) [3](#)
Baume (Sandrine) [1](#)
Beaud (Olivier) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#)
Beaumont (Gustave de) [1](#) [2](#) [3](#)
Beccaria (Cesare) [1](#) [2](#) [3](#)
Becher (Johann Joachim) [1](#)
Beck (Ulrich) [1](#) [2](#)
Becket (Thomas) [1](#)
Behn (Robert D.) [1](#)
Belin (Jean) [1](#) [2](#)
Benoist (Charles) [1](#)
Bentham (Jeremy) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#)
Berdiaev (Nicolas) [1](#) [2](#)
Bernardi (Bruno) [1](#) [2](#) [3](#)
Bernardin (Édith) [1](#)
Berstein (Serge) [1](#)
Bidégaray (Christian) [1](#)
Billaud-Varenne (Jacques Nicolas) [1](#)
Bismarck (Otto von) [1](#)
Blackstone (William) [1](#) [2](#)
Blanchard (Joël) [1](#)
Blanquer (Jean-Michel) [1](#) [2](#) [3](#)
Blanqui (Auguste) [1](#) [2](#)
Bloch (Marc) [1](#) [2](#)
Bloch-Lainé (François) [1](#)

Blondiaux (Loïc) [1](#)
Blum (Léon) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#)
Bock (Fabienne) [1](#)
Bodin (Jean) [1](#) [2](#) [3](#)
Boissy d'Anglas (François-Antoine) [1](#)
Bordeaux (Henry) [1](#)
Bossuet (Jacques-Bénigne) [1](#)
Botero (Giovanni) [1](#)
Boucheron (Patrick) [1](#)
Bouchoux (Corinne) [1](#)
Bouglé (Célestin) [1](#)
Bourdieu (Pierre) [1](#)
Bourgeois (Léon) [1](#)
Bouvier (Jean) [1](#)
Bovens (Mark) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Braithwaite (John) [1](#)
Brandeis (Louis D.) [1](#)
Briand (Aristide) [1](#) [2](#) [3](#)
Brissot (Jacques-Pierre) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Bronner (Gérald) [1](#)
Brüning (Heinrich) [1](#)
Brunot (Ferdinand) [1](#) [2](#)
Bryce (James) [1](#)
Buchanan (James) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Buckingham (George Villiers, duc de) [1](#)
Bur (Clément) [1](#)
Burdeau (Georges) [1](#)
Burgelin (Pierre) [1](#)
Burke (Edmund) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Burnand (Léonard) [1](#)
Burnham (James) [1](#)
Bush (George W.) [1](#)

C

Cagé (Julia) [1](#)
Caillois (Roger) [1](#)
Callon (Jean-Éric) [1](#)
Calori (François) [1](#)
Camby (Jean-Pierre) [1](#)
Capitant (René) [1](#) [2](#) [3](#)
Carbasse (Jean-Marie) [1](#)
Carbonnier (Jean) [1](#) [2](#)
Carnot (Lazare) [1](#)
Cassagnac (Adolphe Granier de) [1](#)
Castaldo (André) [1](#)
Castoriadis (Cornelius) [1](#)
Castro (Fidel) [1](#)
Cavaignac (Eugène) [1](#)
Chardon (Henri) [1](#) [2](#) [3](#)
Charles X [1](#) [2](#)
Charpin (Dominique) [1](#)
Charron (Pierre) [1](#)
Chatriot (Alain) [1](#)
Chávez (Hugo) [1](#) [2](#) [3](#)
Chiffolleau (Jacques) [1](#)
Christine de Pizan [1](#) [2](#)
Churchill (Winston) [1](#)
Cicéron [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Cicéron (Quintus) [1](#) [2](#)
Ciliga (Anton) [1](#) [2](#)
Cissey (Ernest de) [1](#)
Clastres (Pierre) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Clemenceau (Georges) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#)
Clère (Jean-Jacques) [1](#) [2](#) [3](#)
Cloots (Anacharsis) [1](#)
Cochin (Augustin) [1](#)
Cohen (David) [1](#)
Cohen (Yves) [1](#) [2](#)
Coke (Edward) [1](#)
Colas (Dominique) [1](#)

Colliot-Thélène (Catherine) [1](#)
Combes (Émile) [1](#)
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) [1](#) [2](#)
Commission nationale du débat public (CNDP) [1](#)
Common Cause [1](#) [2](#)
Commynes (Philippe de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Condorcet (Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquis de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#)
Conseil économique, social et environnemental (CESE) [1](#) [2](#)
Considerant (Victor) [1](#)
Constant (Benjamin) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#)
Cormenin (Louis-Marie de Lahaye de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Cornette (Joël) [1](#) [2](#)
Cortès (Donoso) [1](#) [2](#)
Courau (Robert) [1](#)
Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) [1](#)
Coutant (Arnaud) [1](#)
Couthon (Georges) [1](#)
Couvrat (Pierre) [1](#)
Craiutu (Aurelian) [1](#)
Cranfield (Lionel) [1](#)
Cromwell (Oliver) [1](#)
Cronin (Thomas E.) [1](#)

D

Dakhlia (Jamil) [1](#)
Dalarun (Jacques) [1](#)
Danblon (Emmanuelle) [1](#)
Dard (Olivier) [1](#)
Daunou (Pierre Claude François) [1](#)
Déjacque (Joseph) [1](#)
Dejoux (Marie) [1](#)
Delalande (Nicolas) [1](#)
Demongeot (Marcel) [1](#)
Démosthène [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)

Derathé (Robert) [1](#)
Desbordes (Françoise) [1](#)
Deschanel (Paul) [1](#)
Desmoulins (Camille) [1](#) [2](#)
Destutt de Tracy (Antoine-Louis-Claude) [1](#) [2](#)
Dézé (Alexandre) [1](#)
Disraeli (Benjamin) [1](#)
Dom Deschamps (Léger-Marie) [1](#)
Domergue (Urbain) [1](#)
Dreyfus (Alfred) [1](#)
Dufaure (Jules) [1](#) [2](#)
Duhamel (Jules-Michel) [1](#)
Duhamel (Olivier) [1](#) [2](#) [3](#)
Dumouriez (Charles-François) [1](#)
Duprat (Jean-Pierre) [1](#)
Dupuy (Charles) [1](#)
Duquesnoy (Adrien) [1](#)
Duran (Patrice) [1](#)
Durkheim (Émile) [1](#) [2](#)
Duverger (Maurice) [1](#) [2](#) [3](#)

E

Ebert (Friedrich) [1](#) [2](#)
Edelstein (Melvin) [1](#)
Ellsberg (Daniel) [1](#)
Elster (Jon) [1](#) [2](#)
Erdoğan (Recep Tayyip) [1](#)
Ernaux (Annie) [1](#) [2](#)
Eschine [1](#) [2](#)
Esmein (Adhémar) [1](#)

F

Faguet (Émile) [1](#) [2](#)
Farge (Arlette) [1](#) [2](#)
Farrell (Brian) [1](#) [2](#)
Fauré (Christine) [1](#)
Faye (Jean-Pierre) [1](#)
Fayol (Henri) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Fénelon (François de) [1](#)
Ferguson (Charles A.) [1](#)
Ferrero (Guglielmo) [1](#) [2](#)
Ferri (Enrico) [1](#)
Ferry (Jules) [1](#)
Fewtrell (Terry) [1](#)
Fiorina (Morris) [1](#)
Flaubert (Gustave) [1](#)
Follet (Mary P.) [1](#)
Foucalt (Michel) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#)
Fourquet (François) [1](#)
Fraissex (Patrick) [1](#)
Français de Nantes (Antoine) [1](#)
François (Bastien) [1](#)
Francueil (Louis Dupin de) [1](#)
Frédéric II de Prusse [1](#)
Fréron (Louis) [1](#)
Frey (Roger) [1](#)
Fridenson (Patrick) [1](#)
Fröhlich (Pierre) [1](#)
Fumaroli (Marc) [1](#)
Fung (Archon) [1](#)

G

Gainot (Bernard) [1](#)
Gaitán (Jorge Eliécer) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Galbraith (Vivian Hunter) [1](#)
Gallup (George) [1](#)

Gambetta (Léon) [1](#) [2](#)
Garapon (Antoine) [1](#)
Gaulle (Charles de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#) [17](#) [18](#) [19](#) [20](#)
Gicquel (Jean) [1](#)
Gilles de Rome [1](#) [2](#)
Girardin (Émile de) [1](#) [2](#)
Gladstone (William Ewart) [1](#) [2](#)
Glénard (Guillaume) [1](#)
Goebbels (Joseph) [1](#) [2](#)
Goetz (Rose) [1](#)
Goodale (James C.) [1](#)
Goodin (Robert E.) [1](#) [2](#)
Goodnow (Frank) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Graham (Mary) [1](#)
Gray (Matthew) [1](#)
Green (Jeffrey Edward) [1](#)
Grévy (Jules) [1](#) [2](#) [3](#)
Grimaudet de Rochebouët (Gaëtan de) [1](#)
Gudin de la Brenellerie (Paul-Philippe) [1](#)
Guénard (Florent) [1](#)
Gueniffey (Patrice) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Guesde (Jules) [1](#)
Guez de Balzac (Jean-Louis) [1](#)
Guibert (Élisabeth) [1](#)
Guilhaumou (Jacques) [1](#) [2](#)
Guillaume le Conquérant [1](#)
Guizot (François) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#)

H

Haber (Samuel) [1](#)
Habermas (Jürgen) [1](#) [2](#)
Halévy (Daniel) [1](#) [2](#)
Halévy (Élie) [1](#)
Hall (Peter) [1](#)

Halpérin (Jean-Louis) [1](#)
Hamilton (Alexander) [1](#) [2](#)
Hamilton (John J.) [1](#)
Hamon (Léo) [1](#) [2](#) [3](#)
Harrison (Benjamin) [1](#)
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#)
[7](#) [8](#)
Hayek (Friedrich) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Hayes (Rutherford B.) [1](#)
Hays (Samuel P.) [1](#)
Hazareesingh (Sudhir) [1](#)
Hébert (Jacques-René) [1](#)
Hegel (Georg Wilhel Friedrich) [1](#)
Heine (Heinrich) [1](#) [2](#)
Henri II d'Angleterre [1](#)
Hermet (Guy) [1](#)
Herriot (Édouard) [1](#)
Hibbing (John R.) [1](#)
Hinard (François) [1](#)
Hindenburg (Paul von) [1](#)
Hispalis (Georges) [1](#)
Hitler (Adolf) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Hobbes (Thomas) [1](#)
Hofstadter (Richard) [1](#)
Hollande (François) [1](#)
Huret (Romain) [1](#)
Huest (Jean-Jacques) [1](#)

I

Ilbert (Courtenay) [1](#)
Institut des politiques publiques [1](#)
Issac (Jeffrey C.) [1](#)

J

Jansson (Maija) [1](#)
Jaucourt (Louis de) [1](#)
Jaume (Lucien) [1](#)
Jaurès (Jean) [1](#)
Jay (John) [1](#)
Jean de Salisbury [1](#) [2](#)
Joly (Maurice) [1](#)
Jones (Christopher P.) [1](#)
Jospin (Lionel) [1](#)
Jouvenel (Bertrand de) [1](#) [2](#)
Jules César [1](#)

K

Kahan (Dan M.) [1](#)
Kant (Emmanuel) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Karila-Cohen (Pierre) [1](#)
Katz (Richard) [1](#)
Kautsky (Karl) [1](#)
Kennedy (George A.) [1](#)
Kennedy (John F.) [1](#)
Kenyon (John P.) [1](#)
Klemperer (Victor) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Knight (Peter) [1](#)
Krynen (Jacques) [1](#) [2](#)
Kupiec (Anne) [1](#)
Kydland (Finn E.) [1](#)
Kyle (Chris R.) [1](#) [2](#)

L

La Guéronnière (Arthur de) [1](#)

Lamartine (Alphonse de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Lamennais (Félicité Robert de) [1](#)
La Mothe Le Vayer (François) [1](#)
Lapierre (Jean-William) [1](#) [2](#)
Laquièze (Alain) [1](#)
Larrère (Catherine) [1](#)
Latimer (William) [1](#)
Lauvaux (Philippe) [1](#)
Lazorthes (Frédéric) [1](#)
Le Bon (Gustave) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#)
Le Chapelier (Isaac) [1](#) [2](#)
Ledru-Rollin (Alexandre) [1](#) [2](#) [3](#)
Lefort (Claude) [1](#) [2](#) [3](#)
Le Grand (Vincent) [1](#)
Lénine (Vladimir Ilitch Oulianov, dit) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#)
Leroux (Pierre) [1](#) [2](#)
Lessig (Lawrence) [1](#)
Leyte (Guillaume) [1](#)
Lilti (Antoine) [1](#) [2](#)
Lincoln (Abraham) [1](#)
Linshan (Hua) [1](#)
Lipse (Juste) [1](#) [2](#)
Lloyd George (David) [1](#)
Locke (John) [1](#)
Loïc (Nicolas) [1](#)
Lorenzetti (Ambrogio) [1](#) [2](#)
Louis IX [1](#)
Louis-Philippe I^{er} [1](#) [2](#)
Louis XIV [1](#) [2](#) [3](#)
Louis XVIII [1](#)
Löwenstein (Karl) [1](#)
Ludendorff (Erich) [1](#)

M

Mabileau (Albert) [1](#)
Mably (Gabriel de) [1](#)
Machiavel (Nicolas) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#)
Mac Mahon (Patrice de) [1](#)
Madison (James) [1](#)
Mair (Peter) [1](#)
Maistre (Joseph de) [1](#)
Malouet (Pierre-Victor) [1](#)
Manin (Bernard) [1](#) [2](#) [3](#)
Manuel (Pierre Louis) [1](#)
Marc Aurèle [1](#)
Marcos (Rafael Sebastian Guillen Vicente, dit sous-commandant –) [1](#)
Marpeau (Benoît) [1](#)
Marrast (Armand) [1](#)
Marx (Karl) [1](#) [2](#)
Mathias (Peter) [1](#)
May (Erskine) [1](#) [2](#)
Mazarin (Jules) [1](#) [2](#) [3](#)
McCann (Michael W.) [1](#)
Meijer (Albert) [1](#) [2](#)
Meinecke (Friedrich) [1](#) [2](#) [3](#)
Mélenchon (Jean-Luc) [1](#) [2](#)
Ménager (Bernard) [1](#)
Mendès France (Pierre) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Merkle (Judith A.) [1](#)
Merlin de Douai (Philippe-Antoine Merlin, dit) [1](#) [2](#) [3](#)
Meyer (Jean) [1](#)
Michel (Henri) [1](#)
Michelet (Jules) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Michels (Robert) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)
Mill (John Stuart) [1](#) [2](#)
Mirabeau (Honoré-Gabriel Riqueti, comte de) [1](#) [2](#)
Mitterrand (François) [1](#) [2](#)
Molkenbuhr (Hermann) [1](#)
Mommsen (Theodor) [1](#) [2](#)
Mommsen (Wolfgang) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)

Monier (Frédéric) [1](#)
Monis (Ernest) [1](#)
Montebourg (Arnaud) [1](#)
Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de) [1](#) [2](#) [3](#)
Morel (Laurence) [1](#) [2](#)
Morelly (Étienne-Gabriel) [1](#)
Morgan (Kimberly J.) [1](#)
Mosca (Gaetano) [1](#)
Moscovici (Serge) [1](#) [2](#)
Musil (Robert) [1](#) [2](#)
Mussolini (Benito) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Muyart de Vouglans (Pierre-François) [1](#)

N

Nadal (Jean-Louis) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Nader (Ralph) [1](#)
Napoléon I^{er} [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#)
Napoléon III [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#)
Naudé (Gabriel) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#)
Necker (Jacques) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#)
Néron [1](#)
Neufield (Matthew) [1](#)
Neveu (Bruno) [1](#)
Nicole (Pierre) [1](#)
Nicolet (Claude) [1](#)
Nietzsche (Friedrich) [1](#)
Nippel (Wilfried) [1](#)
Nixon (Richard) [1](#) [2](#)
Nora (Simon) [1](#) [2](#) [3](#)
North (Frederick) [1](#)
Nussbaum (Martha C.) [1](#)

O

Obama (Barack) [1](#) [2](#)
Occupy Wall Street [1](#)
Orwell (George) [1](#) [2](#) [3](#)
Ostrogorski (Moïseï) [1](#) [2](#)
O'Brien (Patrick) [1](#)

P

Paine (Thomas) [1](#) [2](#)
Papen (Franz von) [1](#)
Pareto (Vilfredo) [1](#) [2](#)
Pascal (Blaise) [1](#)
Patin (Nicolas) [1](#)
Patterson (Samuel C.) [1](#)
Peacey (Jason) [1](#) [2](#)
Pelletan (Camille) [1](#)
People's Lobby (The) [1](#)
Peretz (Pauline) [1](#)
Perón (Eva) [1](#)
Perón (Juan) [1](#)
Perrineau (Pascal) [1](#)
Perrot (Michelle) [1](#)
Petiteau (Natalie) [1](#)
Pettit (Philip) [1](#)
Peyrefitte (Alain) [1](#)
Pharr (Susan J.) [1](#)
Philippe de Macédoine [1](#) [2](#)
Philippe le Bel [1](#)
Pierre (Eugène) [1](#)
Piketty (Thomas) [1](#)
Pimentel (Carlos-Miguel) [1](#)
Pintard (René) [1](#)

Plenel (Edwy) [1](#)
Ploux (François) [1](#)
Plucknett (Theodore Franck Thomas) [1](#)
Plutarque [1](#) [2](#)
Podemos [1](#)
Poguntke (Thomas) [1](#)
Poincaré (Raymond) [1](#) [2](#) [3](#)
Pole (Jack R.) [1](#) [2](#)
Polybe [1](#) [2](#)
Porret (Michel) [1](#) [2](#)
Portalez (Christophe) [1](#)
Poutine (Vladimir) [1](#)
Prasad (Monica) [1](#)
Prescott (Edward C.) [1](#)
Preuss (Hugo) [1](#)
Price (Don K.) [1](#)
Priezac (Daniel de) [1](#) [2](#)
Primo de Rivera (Miguel) [1](#)
Proudhon (Pierre-Joseph) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#)
Public Citizen [1](#)
Pyat (Félix) [1](#) [2](#)

Q

Quatremère de Quincy (Antoine) [1](#)
Quinet (Edgar) [1](#) [2](#)

R

Raffarin (Jean-Pierre) [1](#)
Ramonet (Ignacio) [1](#)
Rawls (John) [1](#)
Ray (Jean) [1](#)
Reid (John Philip) [1](#) [2](#)

Rémond (René) [1](#)
Renouvin (Pierre) [1](#)
Renoux-Zagamé (Marie-France) [1](#)
Reynié (Dominique) [1](#)
Ribot (Alexandre) [1](#)
Rice (Bradley Robert) [1](#)
Ricœur (Paul) [1](#)
Rios-Bordes (Alexandre) [1](#)
Robespierre (Maximilien de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#)
Roche (Ernest) [1](#)
Roederer (Pierre-Louis) [1](#)
Roffe (David) [1](#)
Rohr (John A.) [1](#)
Roland de La Platière (Jean-Marie) [1](#)
Romilly (Jacqueline de) [1](#)
Roosevelt (Theodore) [1](#)
Rossi (Pellegrino) [1](#)
Rousseau (Dominique) [1](#)
Rousseau (Jean-Jacques) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#) [17](#)
Rousselier (Nicolas) [1](#) [2](#)
Roussy de Sales (Raoul de) [1](#)
Rouvier (Catherine) [1](#)
Royer-Collard (Pierre-Paul) [1](#) [2](#)
Rudelle (Odile) [1](#) [2](#)

S

Saint-Bonnet (François) [1](#)
Saint-Just (Louis-Antoine-Léon de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Salas (Denis) [1](#)
Salazar (António de Oliveira) [1](#)
Sarrien (Jean) [1](#)
Sauvé (Jean-Marc) [1](#)
Schatz (Alfred) [1](#)
Schiesl (Martin J.) [1](#)

Schillemans (Thomas) [1](#) [2](#)
Schlieben-Lange (Brigitte) [1](#)
Schmitt (Carl) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#) [17](#)
Schnapper (Dominique) [1](#)
Schultz (Stanley K.) [1](#)
Schumpeter (Joseph) [1](#) [2](#)
Seaward (Paul) [1](#) [2](#)
Ségur (Philippe) [1](#)
Senellart (Michel) [1](#)
Sieyès (Emmanuel-Joseph) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#) [17](#)
Sighele (Scipio) [1](#)
Simmel (Georg) [1](#)
Simon (Jules) [1](#)
Simonin (Anne) [1](#)
Sismondi (Jean Charles Léonard Simonde de) [1](#) [2](#)
Skinner (Quentin) [1](#)
Snowden (Edward) [1](#)
Soljenitsyne (Alexandre) [1](#) [2](#)
Soll (Jacob) [1](#)
Soral (Alain) [1](#)
Staël (Germaine de) [1](#) [2](#) [3](#)
Staline (Joseph) [1](#) [2](#) [3](#)
Starobinski (Jean) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#)
Steffens (Lincoln) [1](#)
Stern (Daniel) [1](#)
Stone (Harold A.) [1](#)
Stone (Kathryn H.) [1](#)
Stonecash (Jeffrey M.) [1](#)
Street (John) [1](#)
Sunshine Foundation [1](#) [2](#)
Supiot (Alain) [1](#)
Swift (Jonathan) [1](#) [2](#)
Sylla [1](#)

T

Taguieff (Pierre-André) [1](#)
Taïeb (Emmanuel) [1](#)
Tarde (Gabriel) [1](#) [2](#) [3](#)
Tardieu (André) [1](#)
Target (Jean-Baptiste) [1](#)
Tartakowsky (Danielle) [1](#) [2](#) [3](#)
Taylor (Frederick Winslow) [1](#) [2](#)
Theiss-Morse (Elizabeth) [1](#)
Thibaudeau (Antoine Claire) [1](#)
Thiers (Adolphe) [1](#)
Thireau (Isabelle) [1](#)
Thomas d'Aquin [1](#) [2](#)
Thompson (Dennis F.) [1](#)
Thompson (John B.) [1](#)
Thouret (Jacques-Guillaume) [1](#)
Thuau (Étienne) [1](#)
Tirard (Pierre) [1](#)
Tocqueville (Alexis de) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#)
Transparency International [1](#) [2](#)
Troper (Michel) [1](#)
Tsípras (Aléxis) [1](#)
Turpin (Béatrice) [1](#)
Tyler (Tom) [1](#)

U

Urvoas (Jean-Jacques) [1](#)

V

Vaillant (Édouard) [1](#)
Valls (Manuel) [1](#)
Vanderlinden (Jacques) [1](#)

Van Reybrouck (David) [1](#)
Vanuxem (Paul) [1](#)
Vauchez (Antoine) [1](#) [2](#)
Verpeaux (Michel) [1](#) [2](#)
Villacèque (Noémie) [1](#)
Vitrolles (Eugène-François-Auguste Arnaud, baron de) [1](#) [2](#)
Volney (Constantin-François de Chassebœuf, comte de) [1](#)

W

Waldeck-Rousseau (Pierre) [1](#)
Walpole (Robert) [1](#)
Walton (Charles) [1](#)
Weaver (R. Kent) [1](#) [2](#)
Webb (Paul) [1](#)
Weber (Max) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#) [6](#) [7](#) [8](#) [9](#) [10](#) [11](#) [12](#) [13](#) [14](#) [15](#) [16](#) [17](#) [18](#) [19](#) [20](#) [21](#) [22](#) [23](#) [24](#)
[25](#) [26](#) [27](#) [28](#) [29](#) [30](#) [31](#)
Weil (David) [1](#)
Weinberg (Arthur) [1](#)
Weinberg (Lila) [1](#)
Whitman (James Q.) [1](#)
Wiebe (Robert H.) [1](#)
WikiLeaks [1](#)
Wilbois (Joseph) [1](#)
Wilkes (John) [1](#)
Wilson (David) [1](#)
Wilson (Woodrow) [1](#) [2](#) [3](#)
Winkler (Heinrich August) [1](#)
Wood (Gordon S.) [1](#)
Woodhouse (Diana) [1](#)

Z

Zask (Joëlle) [1](#)

Du même auteur

AUX MÊMES ÉDITIONS

L'Âge de l'autogestion
« *Points Politique* », n^o 80, 1976

Pour une nouvelle culture politique
(en collaboration avec Patrick Viveret)
« *Intervention* », 1977

Le Capitalisme utopique
Histoire de l'idée de marché
« *Sociologie politique* », 1979
et nouvelle édition, « *Points Politique* », n^o 134, 1989
« *Points Essais* », n^o 385, 1999

La Crise de l'État-providence
1981
« *Points Politique* », 1984
« *Points Essais* », n^o 243, 1992

Misère de l'économie
1983

L'État et les pouvoirs

(avec Jacques Le Goff et al.)
« *L'Univers historique* », 1989

L'État en France
De 1789 à nos jours
« *L'Univers historique* », 1990
« *Points Histoire* », n^o 172, 1993 et 1998

La Pensée politique
(dir. en collaboration avec Marcel Gauchet et Pierre Manent)
« *Hautes Études* », Seuil-Gallimard, 1993-1995

La Nouvelle Question sociale
Repenser l'État-providence
1995
« *Points Essais* », n^o 359, 1998

Le Nouvel Âge des inégalités
(en collaboration avec Jean-Paul Fitoussi)
1996
« *Points Essais* », n^o 376, 1998

Pour une histoire conceptuelle du politique
2003

Le Modèle politique français
La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours
2004

« *Points Histoire* », n^o 354, 2006

La Contre-démocratie
La politique à l'âge de la défiance
2006

« *Points Essais* », n^o 598, 2008

La Légitimité démocratique
Impartialité, réflexivité, proximité
2008

« *Points Essais* », n^o 641, 2010

La Société des égaux
2011
« *Points Essais* », n^o 707, 2013

Le Parlement des invisibles
2014
« *Raconter la vie* »

CHEZ D'AUTRES ÉDITEURS

Le Moment Guizot

Gallimard, « Bibliothèque des sciences humaines », 1985

Histoire de la civilisation en Europe (1828)

suivi d'un manuscrit inédit de Guizot,

Philosophie politique : De la Souveraineté (1823)

(introduction, notes et bio-bibliographie)

Hachette, « Pluriel », 1985

La Question syndicale

Histoire et avenir d'une forme sociale

Calmann-Lévy, « Liberté de l'esprit », 1988

nouvelle édition, Hachette, « Pluriel », 1990 et 1998

La République du centre

La fin de l'exception française

(en collaboration avec François Furet et Jacques Julliard)

Calmann-Lévy, « Liberté de l'esprit », 1988

nouvelle édition, Hachette, « Pluriel », 1989

Le Sacre du citoyen

Histoire du suffrage universel en France

Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 1992

« *Folio histoire* », 2001

La Monarchie impossible

Histoire des Chartes de 1814 et 1830

Fayard, « Histoire des constitutions de la France », 1994

Le Peuple introuvable

Histoire de la représentation démocratique en France

Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 1998

« *Folio histoire* », 2002

France : les révolutions invisibles

(avec *Daniel Cohen* et al.)

Calmann-Lévy, 1998

La Démocratie inachevée

Histoire de la souveraineté du peuple en France

Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 2000

« *Folio histoire* », 2003

Dans la même collection

Pierre Rosanvallon

La Contre-démocratie
La politique à l'âge de la défiance
2006

Amy Chua

Le Monde en feu
Violences sociales et mondialisation
2007

Stéphane Audoin-Rouzeau

Combattre
Une anthropologie historique de la guerre moderne (XIX^e-XXI^e siècle)
2008

Pierre Rosanvallon

La Légitimité démocratique
Impartialité, réflexivité, proximité
2008

Jon Elster

Le Désintéressement
Traité critique de l'homme économique I

2009

Jon Elster

L'Irrationalité

Traité critique de l'homme économique II

2010

Charles Taylor

L'Âge séculier

2011

Pierre Rosanvallon

La Société des égaux

2011

Abhijit V. Banerjee et Esther Duflo

Repenser la pauvreté

2012

Alain Prochiantz

Qu'est-ce que le vivant ?

2012

John Scheid

Les Dieux, l'État et l'individu

Réflexions sur la religion civique à Rome

2013

Thomas Piketty

Le Capital au xxi^e siècle

2013

Thomas Römer

L'Invention de Dieu

2014

Table des matières

Copyright

D'UNE DÉMOCRATIE À L'AUTRE

I. LE POUVOIR EXÉCUTIF : UNE HISTOIRE PROBLÉMATIQUE

1. Le sacre de la loi et le déclassement de l'exécutif
2. Le culte de l'impersonnalité et ses métamorphoses
3. L'âge de la réhabilitation
4. Les deux tentations

II. LA PRÉSIDENTIALISATION DES DÉMOCRATIES

1. Les expériences pionnières : 1848 et Weimar
2. De l'exception gaullienne à la présidentialisation généralisée
3. Incontournable et problématique
4. La régulation de l'illibéralisme

III. LA DÉMOCRATIE D'APPROPRIATION

1. Le rapport gouvernés-gouvernants
2. Lisibilité
3. Responsabilité

4. Réactivité

IV. LA DÉMOCRATIE DE CONFIANCE

1. Les figures du bon gouvernant

2. Parler vrai

3. Intégrité

LA DEUXIÈME RÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE

Index

Du même auteur

Dans la même collection