

PIERRE ROSANVALLON

La légitimité démocratique

Impartialité, réflexivité, proximité

ÉDITIONS DU SEUIL

27, rue Jacob, Paris VI^e

Sommaire

| | |
|---|----|
| LE DÉCENTREMENT DES DÉMOCRATIES (INTRODUCTION) | 7 |
| <i>Les fictions fondatrices</i> | 10 |
| L'élection mêle un principe de justification et une technique de décision. Les deux présupposés: l'horizon de l'unanimité; l'identification de la nature d'un régime à ses conditions d'établissement. | |
| <i>La double légitimité: formation et déclin d'un système</i> | 12 |
| La formation d'un pouvoir administratif, compensateur de l'affaiblissement de la légitimité des pouvoirs élus. La perspective d'une identification à la généralité sociale. Le tournant des années 1980. | |
| <i>Le nouvel âge de la légitimité</i> | 15 |
| La reformulation des conditions d'expression de la généralité sociale. Les trois modèles: la généralité négative, la généralité de démultiplication, la généralité d'attention à la particularité. Les figures de légitimité associées: impartialité, réflexivité, proximité. Leur caractère hybride. | |
| <i>Une révolution encore indéterminée</i> | 22 |
| Les autorités indépendantes et les cours constitutionnelles. Elles | |

n'ont pas encore trouvé leur place dans l'ordre démocratique. Le continent de la démocratie indirecte. La question d'un art démocratique de gouvernement.

Le nouveau dualisme démocratique 26

La démocratie se complexifie. Concilier le fait majoritaire et l'idéal d'unanimité. Distinguer les institutions du conflit et celles du consensus. Expliciter la fiction démocratique. La tension entre démocratie des décisions et démocratie des conduites.

I

LE SYSTÈME DE LA DOUBLE LÉGITIMITÉ

1. LES PRÉSUPPOSÉS DE LA LÉGITIMITÉ D'ÉTABLISSEMENT. 33

L'horizon ancien de l'unanimité 34

Homonoia et *concordia* en Grèce et à Rome. Les mondes germain et gaulois. L'univers chrétien. Les premières élections comme rituels de communion. L'unanimité comme qualité sociale.

L'invention équivoque de la majorité 40

Les élections dans l'Église et l'adoption « technique » du principe majoritaire. Sieyès et la majorité comme équivalent de l'unanimité. L'histoire du mot majorité.

La persistance de l'unanimité 47

La France et l'Amérique des révolutions. 1848 et la célébration de la concorde sociale. Les affrontements partisans tenus en suspicion. Un phénomène universel.

Impensé du fait majoritaire et crise structurelle des démocraties 53

Suffrage universel et lutte des classes. Le maintien de l'idéal d'unanimité. Le sens de la critique des partis.

L'élection substantielle. 54

La réforme électorale, moyen de satisfaire les besoins populaires. L'idéologie chartiste : le suffrage universel comme panacée. Les républicains français des années 1830 et 1840.

| | |
|---|----|
| <i>Le sens d'un désenchantement</i> | 56 |
| L'aveuglement fondateur. L'histoire longue des désenchantements. Les réactions au sentiment de « crise de la démocratie ». | |
| 2. LA LÉGITIMITÉ D'IDENTIFICATION À LA GÉNÉRALITÉ | 59 |
| <i>Administration et politique, brève histoire</i> | 59 |
| Politique et administration : le rapport originel de subordination. La justification américaine du système des dépouilles. Les résistances aux concours de recrutement en France. Le tournant de la fin du XIX ^e siècle. Les deux voies. | |
| <i>Le corporatisme de l'universel</i> | 67 |
| Duguit et la critique de la doctrine française de la puissance publique comme droit subjectif. Le service public comme fonction. La substitution de l'intérêt général à la volonté générale. La redéfinition de l'État. L'identification des fonctionnaires à la réalisation du bien commun. La question du statut. | |
| <i>L'administration rationnelle</i> | 75 |
| La généralité, produit d'une politique scientifique et d'une administration rationnelle : le laboratoire américain. Le <i>Progressive Movement</i> et le culte de l'efficacité. Le <i>Government by commission</i> , les <i>City managers</i> . L'administration en Allemagne et en France après 1918. | |
| <i>Les jacobins d'excellence</i> | 86 |
| L'État comme figure constitutive de la démocratie au XX ^e siècle. Les « jacobins d'excellence » et le sacre du haut fonctionnaire. Désintéressement et rationalité. La création de l'École nationale d'administration. | |
| <i>Le concours et l'élection</i> | 90 |
| Les deux épreuves de sélection des agents de la généralité. Critères de validation et finalités. Le concours comme équivalent d'une « pure élection ». Il accomplit la conception originelle du vote-fonction. Le type correspondant de représentation. Les conflits de légitimité dérivant de la concurrence entre les deux procédures. La perspective chinoise. | |

| | |
|---|-----|
| 3. LA GRANDE TRANSFORMATION. | 101 |
| <i>L'économie et la société de la généralité</i> | 102 |
| Le capitalisme abstraitise le monde. Les notions de valeur d'échange et de force de travail. Marx et l'émancipation comme retour à la particularité. La constitution des classes. | |
| <i>Le nouveau monde de la particularité</i> | 104 |
| L'économie de la particularité. Ses différentes dimensions : consommation, production, organisation du travail. Les nouveaux modes de composition du social. Les conséquences en matière de rapport des individus aux institutions. | |
| <i>De l'administration à la gouvernance</i> | 111 |
| Les conditions de délégitimation du pouvoir administratif. Le déclin de l'« État jacobin bienveillant ». La désacralisation de la haute fonction publique. Le rôle du gaullisme en France. | |
| <i>La désacralisation de l'élection</i> | 116 |
| La réduction de l'élection à un mécanisme de désignation concurrentielle. La perte de consistance de la notion de majorité. Le peuple invisible. | |

II

LA LÉGITIMITÉ D'IMPARTIALITÉ

| | |
|---|-----|
| 1. LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES : HISTOIRE ET PROBLÈMES . . | 121 |
| <i>L'exemple américain</i> | 122 |
| La situation des années 1880. Les raisons de la création, en 1887, de l' <i>Interstate Commerce Commission</i> . La question de l'indépendance. | |
| <i>Le mouvement des années 1980</i> | 128 |
| Motifs techniques et politiques d'un développement accéléré. Le caractère emblématique du cas français. La suspicion de partialité comme déni de légitimité. L'absence de modèle. | |

| | |
|--|-----|
| <i>La critique impuissante</i> | 132 |
| <p>La critique de ces institutions n'a pas empêché leur multiplication. La nature des débats aux États-Unis et en France. L'absence de théorie.</p> | |
| <i>La demande sociale d'impartialité</i> | 137 |
| <p>De nombreux travaux soulignent l'importance de la demande sociale d'impartialité.</p> | |
| 2. LA DÉMOCRATIE D'IMPARTIALITÉ | 139 |
| <i>La représentation par impartialité</i> | 140 |
| <p>Au-delà de la représentation-délégation et de la représentation-figuration. Le critère de l'accessibilité. La présence active au monde. La représentation au sens de l'<i>organe</i>. La réalisation de la pure théorie du gouvernement représentatif.</p> | |
| <i>Les effets de la collégialité</i> | 147 |
| <p>Une contrainte portant sur les conditions de fonctionnement. L'illustration des anciens idéaux de la délibération parlementaire. L'inamovibilité et le non-renouvellement des fonctions.</p> | |
| <i>L'épreuve de validation</i> | 150 |
| <p>L'indépendance comme statut et l'impartialité comme qualité. Épreuves procédurales, épreuves d'efficacité et épreuves de contrôle. Une légitimité précaire, de l'ordre d'une réputation.</p> | |
| <i>La généralité négative</i> | 156 |
| <p>La substitution d'une forme de généralité procédurale-négative au projet précédent d'une généralité d'identification positive-agrégative. L'idée d'un pouvoir comme désignation d'un « lieu vide ».</p> | |
| <i>Une forme à conceptualiser</i> | 159 |
| <p>Idéal-type et réalité. Les grandes lignes d'un travail nécessaire. La distinction entre <i>potestas</i> et <i>auctoritas</i>. La responsabilité horizontale. Les différentes conceptions de la composition des autorités. Les conditions d'une appropriation sociale.</p> | |

| | |
|--|-----|
| 3. L'IMPARTIALITÉ FAIT-ELLE UNE POLITIQUE? | 167 |
| <i>Impartialité active et impartialité passive</i> | 167 |
| La démocratie d'impartialité n'est pas une simple composante de l'État de droit. Bandeau de la justice et voile d'ignorance. La société d'impartialité. | |
| <i>Critique de l'impartialité utopique</i> | 172 |
| Les trois figures d'une impartialité non-démocratique : le juge-dieu, le prince-étranger, la main invisible. Histoire et caractéristiques. | |
| <i>L'impartialité constituante</i> | 182 |
| Des institutions considérées comme des infrastructures de la vie sociale. L'exemple des autorités monétaires vues par Condorcet. L'attachement allemand à l'indépendance de la Banque centrale est indissociable des souvenirs de l'hyper-inflation des années 1920. | |
| <i>Les registres de la vie démocratique</i> | 190 |
| Politique majoritaire et politique d'impartialité. Le débat sur la ligne adéquate de partage entre les deux sphères. | |

III

LA LÉGITIMITÉ DE RÉFLEXIVITÉ

| | |
|--|-----|
| 1. LA DÉMOCRATIE RÉFLEXIVE | 195 |
| <i>Le pouvoir constituant, horizon de la démocratie immédiate</i> | 196 |
| Le pouvoir constituant, expression immédiate et absolue du peuple vivant. Ses expressions radicales. Les visions d'une certaine unidimensionnalité du politique. | |
| <i>Condorcet et la généralité de démultiplication</i> | 203 |
| Souveraineté complexe et démocratie représentative. Pluraliser les ressorts et les figures du pouvoir social. | |

| | |
|--|-----|
| <i>Les trois corps du peuple</i> | 206 |
| <p>La nécessité d'une expression fonctionnellement et matériellement démultipliée du peuple. Peuple électoral, peuple social et peuple-principe. Leurs caractéristiques, leur complémentarité.</p> | |
| <i>Les temporalités plurielles du politique</i> | 209 |
| <p>Le peuple comme figure de temps. La volonté générale comme construction d'une histoire. Vouloir n'est pas la même chose que décider.</p> | |
| <i>Les registres de la délibération</i> | 211 |
| <p>L'hétérogénéité des formes de la confrontation publique. Le suffrage universel comme langue commune. Il a une fonction d'agrégation des registres et des arènes de la délibération. Faire vivre la diversité.</p> | |
| <i>L'auto-fondation impossible</i> | 213 |
| <p>Les aspects formels de la question. L'élection ne peut avoir son fondement en elle-même. Si la démocratie ne peut s'auto-engendrer, elle ne peut non plus s'auto-contrôler.</p> | |
| 2. LES INSTITUTIONS DE LA RÉFLEXIVITÉ | 217 |
| <i>Les trois modèles du contrôle de constitutionnalité</i> | 219 |
| <p>L'approche libérale (Constant et Sieyès). La hiérarchie normative (Kelsen). La conception démocratique-réflexive. Situation des travaux contemporains sur le sujet.</p> | |
| <i>Constitutionnalisme et réflexivité</i> | 222 |
| <p>La fonction de représentation des cours constitutionnelles dans ses différentes dimensions. Les témoins de la fiction démocratique. La question de la pré-contrainte. L'enrichissement de la délibération politique. Forum politique et « forum des principes ». L'organisation d'une scène délibérative.</p> | |
| <i>La réflexivité généralisée</i> | 234 |
| <p>La réflexivité démocratique ne se limite pas à l'intervention des cours constitutionnelles. Le rôle de la société civile. Exemples d'autres institutions.</p> | |

| | |
|--|-----|
| <i>Le mirage de la constitution absolue</i> | 238 |
| Le constitutionnalisme économique. Les approches de Buchanan et de Hayek. La perspective d'une dissolution de la démocratie. | |
| 3. DE L'IMPORTANCE DE NE PAS ÊTRE ÉLU | 243 |
| <i>La difficulté contre-majoritaire</i> | 243 |
| Critique de la raison constitutionnelle. Historiens et théoriciens du problème. | |
| <i>L'élection des juges : quelques éléments d'histoire.</i> | 245 |
| L'expérience révolutionnaire française de l'élection. Un credo républicain qui n'est jamais mis en œuvre. Le cas américain : les différentes procédures existantes. | |
| <i>De la destruction partisane des institutions</i> | 251 |
| La distinction difficile entre une « pure élection » et une « élection partisane ». Les dangers d'une confusion. La dissolution du Conseil des censeurs introduit en 1776 en Pennsylvanie. L'échec du Tribunal français de l'an VIII. La situation actuelle de la Cour suprême américaine. | |
| <i>Les deux exigences</i> | 258 |
| La démocratie comme régime et comme forme de société. Les confusions à éviter. | |
| <i>Qui gardera les gardiens ?</i> | 259 |
| Gardiens ou maîtres ? Le débat autour des projets de Sieyès en l'an III. L'impossible garantie en termes hiérarchiques. La voie de la réflexivité. | |
| <i>La légitimité variable</i> | 260 |
| Fonctions et pouvoirs. La légitimité de compétence. Situation comparée de la Cour suprême et du Congrès aux États-Unis. | |

IV

LA LÉGITIMITÉ DE PROXIMITÉ

| | |
|---|-----|
| 1. L'ATTENTION À LA PARTICULARITÉ. | 267 |
| <i>Les registres de la proximité</i> | 267 |
| Les trois éléments de la proximité: variable de position, variable d'interaction et variable d'intervention. Présence, interaction et attention à la particularité. | |
| <i>L'idée de justice procédurale</i> | 269 |
| Les travaux de Tom Tyler: la légitimité des agents publics est fonction des qualités de « justice procédurale » attachées à leur comportement. L'entrelacement de l'impartialité et de la proximité. | |
| <i>Attention à la particularité et estime de soi</i> | 274 |
| La psychologie relationnelle. Le jeu à somme positive entre individu et institution. Légitimité-flux et légitimité-capital. | |
| <i>Sociologie de la reconnaissance</i> | 277 |
| De Charles Taylor à Axel Honneth: la montée en puissance de la notion de reconnaissance. Un élargissement et une réinterprétation du sentiment d'exploitation. | |
| <i>Éthique et politique de l'attention</i> | 280 |
| La notion de <i>care</i> . Ses origines dans la littérature féministe. Son extension. Les deux dimensions de l'éthique: règles justes et comportements d'attention. Vers une politique du <i>care</i> ? | |
| <i>La question du gouvernement démocratique</i> | 282 |
| L'accent mis sur la question du pouvoir législatif dans la théorie politique classique. La question de la « gouvernabilité » n'est considérée que du point de vue du pouvoir. La démocratie été pensée comme régime, mais pas comme gouvernement. | |
| <i>La généralité d'attention à la particularité</i> | 290 |
| La généralité comme immersion radicale dans le concret du monde. Une méthode politique caractérisant l'art de gouverner. Généralité froide et généralité vivante. | |

| | |
|--|-----|
| 2. LA POLITIQUE DE PRÉSENCE | 293 |
| <i>Présence et représentation</i> | 293 |
| La présence, au-delà de la délégation et de la figuration. Être présent a remplacé le projet de rendre présent. Le <i>socius</i> et le prochain. Une représentation-empathie. Redonne lisibilité et visibilité à la politique. L'importance de la gestualité. La descente en généralité. Une représentation-narration. | |
| <i>Éléments pour une histoire de la distance et de la proximité.</i> | 302 |
| Puissance et compassion dans la politique classique. Les régimes au caractère démocratique équivoque doivent donner des gages non institutionnels de leur représentativité. L'exemple de Napoléon III. Les voyages officiels comme «épreuves de proximité». La volonté républicaine inverse de désincorporer la politique. | |
| <i>Le tournant</i> | 308 |
| La familiarité en politique : une histoire ancienne. L'âge de la compassion. Le sens du <i>compassionate conservatism</i> aux États-Unis. Nicolas Sarkozy et l'omniprésence. | |
| <i>Politique et impolitique de la présence.</i> | 312 |
| La sensibilité des citoyens aux manifestations d'empathie. La présence comme véritable forme politique. Le rapport au monde médiatique. Les effets pervers. | |
| 3. LA DÉMOCRATIE D'INTERACTION | 319 |
| <i>Le vieux et le neuf de la participation.</i> | 320 |
| Le terme de <i>participatory democracy</i> aux États-Unis dans les années 1960. Émergence mondiale de cet impératif. Le nouveau sens du mot <i>participation</i> dans les années 1990. Gouvernance et démocratie fonctionnelle. | |
| <i>La nouvelle activité démocratique</i> | 326 |
| L'implication citoyenne diffuse. La proximité comme qualité d'interaction. Les fonctions à l'œuvre : travail de justification et échange d'informations. | |
| <i>Le vieux et le neuf de la démocratie d'interaction</i> | 331 |
| L'analyse du rôle de l'opinion au XVIII ^e siècle. L'idée d'une économie générale de l'interaction politique. Les libéraux du XIX ^e et la presse comme moyen de gouvernement. L'intuition de | |

Durkheim : la démocratie comme qualité de la communication entre pouvoir et société.

| | |
|--|-----|
| <i>La représentation permanente</i> | 337 |
| Un travail réflexif-représentatif. Un travail incessant d'inclusion, de réaction, d'interprétation. | |
| <i>Les institutions de l'interaction</i> | 338 |
| La nécessité de nouveaux organes de médiation entre pouvoir et société (équivalant à ce que les partis avaient introduit au XIX ^e entre la société et le système électoral). La notion de commission publique. Le rôle de la presse. | |
| <i>Le répertoire des tentations</i> | 342 |
| Idéologie de la proximité et vision enchantée du local. Retour sur la nécessaire déconstruction de la notion de proximité. | |
| LA DÉMOCRATIE D'APPROPRIATION (CONCLUSION) | 345 |
| <i>Les deux démocraties</i> | 348 |
| L'idéal historique d'identification entre gouvernés et gouvernants. Donner au contraire forme démocratique à une distance reconnue dans sa nécessité fonctionnelle. Les trois modalités d'exercice d'une telle démocratie d'appropriation. Une théorie réaliste-positive. | |
| <i>La tentation de l'impolitique</i> | 353 |
| Les voies de l'impolitique. La notion de démocratie furtive et le rejet du monde partisan. La perspective équivoque d'une « dépolitisation » de la démocratie. Régulation démocratique et construction démocratique. | |
| <i>Le sens d'une histoire</i> | 356 |
| La complication de la démocratie. Le vieux et le neuf. Le terme même de <i>démocratie</i> . Les quatre dimensions : activité civique, régime, forme de société et mode de gouvernement. La seule définition universelle est celle qui en développe et en radicalise les exigences. | |
| <i>Index des noms</i> | 361 |