

La légitimité démocratique

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

2008

PIERRE ROSANVALLON

La légitimité démocratique

Impartialité, réflexivité, proximité

ÉDITIONS DU SEUIL

27, rue Jacob, Paris VI^e

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

ISBN 978-2-02-097462-2

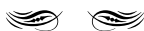
© Éditions du Seuil, septembre 2008,
à l'exception de la langue anglaise

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.editionsduseuil.fr

Extrait de la publication

LE DÉCENTREMENT DES DÉMOCRATIES



(INTRODUCTION)

L'onction populaire des gouvernants est pour nous la principale caractéristique d'un régime démocratique. L'idée que le peuple est la seule source légitime du pouvoir s'est imposée avec la force de l'évidence. Nul ne songerait à la contester, ni même à la réfléchir. « La souveraineté ne saurait se partager, résumait au XIX^e siècle un grand républicain français. Il faut choisir entre le principe électif et le principe héréditaire. Il faut que l'autorité se légitime ou par la volonté librement exprimée de tous, ou par la volonté supposée de Dieu. Le peuple ou le pape ! Choisissez¹. » Répondre à une telle question dispensait de toute argumentation. Nous en sommes toujours restés là. Cet énoncé recouvre pourtant une approximation d'importance : l'assimilation pratique de la volonté générale à l'expression majoritaire. Mais elle n'a guère été discutée. Le fait que le vote de la majorité établisse la légitimité d'un pouvoir a en effet aussi été universellement admis comme une procédure identifiée à l'essence même du fait démocratique. Une légitimité définie en ces termes s'est d'abord naturellement imposée comme rupture avec un ancien monde où des minorités dictaient leur loi. L'évocation de « la grande majorité », ou de « l'immense majorité » suffisait alors à donner corps à l'affirmation des droits du nombre face à la volonté clairement parti-

1. Louis BLANC, « Réforme électorale », *Revue du Progrès*, t. II, 15 octobre 1839, p. 308.

culière de régimes despotiques ou aristocratiques. L'enjeu décisif était de marquer une différence quant à l'origine du pouvoir et aux fondements de l'obligation politique. Partant de là, le principe de majorité s'est ensuite fait reconnaître dans son sens plus étroitement procédural. « La loi de majorité, a-t-on classiquement souligné, est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée; elle présente ce caractère que d'avance elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même rang¹. »

Les fictions fondatrices

Le passage de la célébration du Peuple ou de la Nation, toujours au singulier, à la règle majoritaire ne va pourtant pas de soi, tant les deux éléments se situent à des niveaux différents. Il y a d'un côté l'affirmation générale, philosophique si l'on veut, d'un sujet politique, et de l'autre l'adoption d'une procédure pratique de choix. Se sont ainsi mêlés dans l'élection démocratique un *principe de justification* et une *technique de décision*. Leur assimilation routinière a fini par masquer la contradiction latente qui les sous-tendait. Les deux éléments ne sont en effet pas de même nature. En tant que procédure, la notion de majorité peut s'imposer aisément à l'esprit, mais il n'en va pas de même si elle est comprise sociologiquement. Elle acquiert dans ce dernier cas une dimension inévitablement arithmétique : elle désigne ce qui reste une fraction, même si elle est dominante, du peuple. Or la justification du pouvoir par les urnes a toujours implicitement renvoyé à l'idée d'une volonté *générale*, et donc d'un peuple figure de l'ensemble de la société. Cette perspective sociologique n'a cessé d'être renforcée par le réquisit moral d'égalité et l'impératif juridique de respect des droits, appelant à considérer la valeur propre de chaque membre de la collectivité. C'est ainsi l'horizon de l'unani-

1. Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e éd., Paris, 1927, t. I, p. 330.

mité qui a depuis l'origine sous-tendu l'idée démocratique : est démocratique, au sens le plus large du terme, ce qui exprime la généralité sociale. On a seulement fait *comme si* le plus grand nombre valait pour la totalité, *comme si* c'était une façon acceptable d'approcher une exigence plus forte. Première assimilation doublée d'une seconde : l'identification de la nature d'un régime à ses conditions d'établissement. La partie valant pour le tout, et le moment électoral valant pour la durée du mandat : tels ont été les deux présupposés sur lesquels a été assise la légitimité d'un régime démocratique.

Le problème est que cette double fiction fondatrice est progressivement apparue comme l'expression d'une insupportable contre-vérité. Dès la fin du XIX^e siècle, alors que le suffrage universel (masculin) commençait tout juste à se généraliser en Europe, les signes d'un précoce désenchantement se sont pour cela multipliés de toutes parts. Au spectre du règne des masses, d'abord tant redouté par les libéraux, se trouva bientôt substitué le constat de l'avènement de régimes engoncés dans l'étroitesse de leurs préoccupations. Les mots de « peuple » et de « nation » qui n'avaient cessé de nourrir les attentes et les imaginations se sont alors trouvés comme rapetissés en étant noyés dans les méandres de l'agitation partisane et des clientèles. Le système des partis, dont aucun des premiers théoriciens de la démocratie n'avait envisagé l'existence et le rôle, s'est imposé à partir de cette période comme le cœur effectif de la vie politique, entraînant le règne des rivalités personnelles et des coteries. Le Parlement, qui avait été de son côté considéré depuis l'origine comme l'institution qui résumait l'esprit et la forme du gouvernement représentatif, perdait à l'inverse sa centralité et voyait son fonctionnement changer de nature. L'idée première d'une enceinte de la raison publique où serait débattue à haute voix la définition de l'intérêt général s'est de fait dégradée en un système de marchandages asservis à des intérêts particuliers. Le moment électoral a continué de son côté à mobiliser les énergies et à exprimer de véritables enjeux. Mais il n'a plus

été cette fête chaleureuse de la citoyenneté qui avait dessiné le premier horizon du suffrage universel. Pendant toute cette période des années 1890-1920 au cours de laquelle s'amoncellent les ouvrages qui auscultent la « crise de la démocratie », l'idée que le fonctionnement du système électoral majoritaire conduit à exprimer l'intérêt social a ainsi perdu toute crédibilité. Le monde électoral-parlementaire est apparu gouverné davantage par des logiques de particularité que par une exigence de généralité. Le principe de l'élection des gouvernants a certes toujours dessiné un horizon procédural indépassable, mais on a cessé de croire à l'automaticité de ses vertus.

La double légitimité : formation et déclin d'un système

Face à ce qui a été ressenti comme un profond ébranlement, ces années 1890-1920, encadrant la Grande Guerre, vont s'efforcer de déterminer les moyens permettant à l'idéal démocratique de retrouver sa dimension substantielle primitive. Les voies les plus extrêmes, on le sait, seront explorées, allant même jusqu'à ériger un moment le projet totalitaire en figure désirable du bien public. Mais du sein de ce bouillonnement va aussi émerger de façon plus discrète ce qui modifiera en profondeur les régimes démocratiques : la formation d'un véritable pouvoir administratif. C'est en effet pendant cette période que s'édifie partout un État plus fort et mieux organisé. Le fait important est que son développement a été indissociable d'une entreprise de refondation de ses principes. On a voulu que la « machine bureaucratique » puisse constituer *en elle-même* une force identifiée à la réalisation de l'intérêt général. Les modèles du service public en France et de l'administration rationnelle aux États-Unis ont alors illustré les deux grandes façons de penser la poursuite de cet objectif. D'un côté, la vision d'une sorte de corporatisme de l'universel, appelant structurellement les fonctionnaires à s'identifier à leur mission, à devenir « intéressés au

désintéressement». De l'autre, la recherche d'un accès à la généralité par les vertus d'une gestion scientifique. Se trouvaient de la sorte réactualisés et réinsérés dans l'univers démocratique les anciens idéaux du gouvernement rationnel et de la politique positive, qui, des Lumières à Auguste Comte, avaient invité à réaliser le bien public à l'écart des passions partisans.

Le but a été de corriger le projet problématique d'une expression unifiée des volontés par une forme de mise en œuvre plus réaliste et plus objective de la généralité sociale. Cette entreprise a alors effectivement commencé à prendre corps, au moins partiellement. Sans que les choses n'aient jamais été pleinement conceptualisées, les régimes démocratiques ont ainsi progressivement reposé sur deux pieds : le suffrage universel et l'administration publique. Celle-ci a cessé d'être la simple courroie de transmission du pouvoir politique pour acquérir une marge d'autonomie fondée sur la compétence. À l'égalité d'expression reconnue par le vote a correspondu en conséquence le principe d'une égalité d'admission aux fonctions publiques. Deux types d'épreuves parallèles ont simultanément été consacrés pour désigner ceux que l'on pourrait appeler les représentants, ou les interprètes, de la généralité sociale : l'élection et le concours (ou l'examen). L'élection comme choix «subjectif», guidé par le système des intérêts et des opinions, le concours comme sélection «objective» des plus compétents. Dans le cas français, ces deux dimensions de «l'arche sainte» du suffrage universel et du service public ont explicitement superposé leurs valeurs respectives dans l'idéologie républicaine. Les «jacobins d'excellence» de la haute administration l'ont incarnée au même titre que les élus du peuple. À côté de la légitimité d'établissement – celle de la consécration par les urnes –, une deuxième appréhension de la légitimité démocratique a ainsi vu le jour : celle d'une *identification à la généralité sociale*. Elle a, dans les faits, joué un rôle décisif en tant qu'élément compensateur de l'affaiblissement de la légitimité électorale. Se liaient de la sorte les deux grandes façons de concevoir la légitimité : la légitimité dérivée

de la reconnaissance sociale d'un pouvoir, et la légitimité comme adéquation à une norme ou à des valeurs. Ces deux formes croisées de légitimité – procédurale et substantielle – avaient donné à partir du début du xx^e siècle une certaine assise aux régimes démocratiques. Cette page a commencé à se tourner dans les années 1980.

La légitimation par les urnes a d'abord reculé, du fait de la relativisation et de la désacralisation de la fonction de l'élection. À l'âge « classique » du système représentatif, celle-ci valait mandat indiscutable pour gouverner ensuite « librement ». On présupposait que les politiques à venir étaient incluses dans les termes du choix électoral, du seul fait de l'inscription de ce dernier dans un univers prévisible, structuré par des organisations disciplinées, aux programmes bien définis et aux clivages clairement dessinés. Ce n'est plus le cas. L'élection a dorénavant une fonction plus réduite : elle ne fait que valider un mode de désignation des gouvernants. Elle n'implique plus une légitimation *a priori* des politiques qui seront ensuite menées. La notion de majorité, d'un autre côté, a changé de sens. Si elle reste parfaitement définie en termes juridiques, politiques et parlementaires, elle l'est beaucoup moins en termes sociologiques. L'intérêt du plus grand nombre, en effet, ne peut plus être aussi facilement assimilé que dans le passé à celui d'une majorité. Le « peuple » ne s'appréhende plus comme une masse homogène, il s'éprouve plutôt comme une succession d'histoires singulières, une addition de situations spécifiques. C'est pourquoi les sociétés contemporaines se comprennent de plus en plus à partir de la notion de minorité. La minorité n'est plus la « petite part » (devant s'incliner devant une « grande part ») : elle est devenue une des multiples expressions diffractées de la totalité sociale. La société se manifeste désormais sous les espèces d'une vaste déclinaison des conditions minoritaires. « Peuple » est désormais aussi le pluriel de « minorité ».

De son côté, le pouvoir administratif a été fortement délégitimé. La rhétorique néo-libérale a joué son rôle, en affaiblis-

sant la respectabilité de l'État et en invitant à ériger le marché en nouvel instituteur du bien-être collectif. Plus concrètement, les nouvelles techniques d'organisation des services publics (le *New Public Management*) ont surtout introduit des méthodes qui ont conduit à dévaloriser la figure classique du fonctionnaire comme agent patenté de l'intérêt général. La haute fonction publique s'est trouvée la plus atteinte par cette évolution, ne semblant plus capable d'incarner une force d'avenir dans un monde plus ouvert et moins prévisible (et également touchée, il est vrai, par un phénomène massif de désertion du service de l'administration par les élites, en raison d'une disparité croissante des niveaux de rémunération avec le secteur privé). La reconnaissance d'une technocratie parée des vertus de la rationalité et du désintéressement a aussi perdu son évidence dans une société plus lucide et plus éduquée. L'ancien style d'une action publique « bienveillante », surplombant une société considérée comme mineure, est devenu du même coup économiquement inopérant et sociologiquement inacceptable. Le pouvoir administratif a donc été dépossédé des éléments moraux et professionnels qui lui avaient autrefois permis de s'imposer. L'affaiblissement de sa légitimité s'est ainsi ajouté à celui de la sphère électorale-représentative.

Le nouvel âge de la légitimité

L'affaiblissement de l'ancien système de double légitimité et les divers changements qui l'ont à la fois provoqué et accompagné à partir des années 1980 n'ont pas seulement entraîné un vide. Si le sentiment d'une perte, voire d'une décomposition, s'est fortement fait ressentir, une sorte de recombinaison silencieuse s'est aussi engagée. De nouvelles attentes citoyennes sont d'abord apparues. L'aspiration à voir s'instaurer un régime serviteur de l'intérêt général s'est exprimée dans un langage et avec des références inédits. Les valeurs d'impartialité, de pluralité, de compassion ou de proximité se sont par exemple

affirmées de façon sensible, correspondant à une appréhension renouvelée de la généralité démocratique, et, partant, des ressorts et des formes de la légitimité. Des institutions comme les autorités indépendantes ou les cours constitutionnelles ont parallèlement vu leur nombre et leur rôle s'accroître considérablement. Une autre façon de gouverner semble enfin s'être esquissée avec la place croissante prise par l'attention à l'image et à la communication. Tout ceci dessine un paysage fort contrasté dont il faut appréhender la consistance et le devenir. Il convient donc de le décrire. Mais en même temps de ne pas en rester à ce stade. L'essentiel est en effet de tenter de dégager les concepts qui peuvent rendre intelligible ce monde émergent, et plus encore de discerner les nouvelles formes démocratiques vers lesquelles il pourrait positivement évoluer. Tout en gardant le souci d'une description des discours et des expériences, en restant attentif à leurs inachèvements, à leurs équivoques, voire à leurs dangers, il convient donc de forger les idéaux-types qui permettraient de penser la maîtrise de cet univers en gestation. Rien ne semble en effet joué. Se mêlent encore de façon confuse l'esquisse de nouveaux possibles et l'amorce de pathologies menaçantes.

Le trait majeur qui caractérise le tournant des années 1980 consiste en une reformulation latente des termes dans lesquels l'impératif démocratique d'expression de la généralité sociale est appréhendé. Pour bien prendre la mesure de cette évolution, il faut repartir des visions précédemment dominantes de cette généralité. Le suffrage universel repose sur une définition agrégative de cette dernière : c'est la masse des citoyens-électeurs dont l'expression dessine la figure de la volonté générale. Le service public renvoie quant à lui à l'idée d'une généralité objective : le fait que la raison publique ou l'intérêt général soient en quelque sorte identifiés aux structures mêmes de l'État républicain. La généralité est dans les deux cas considérée comme susceptible d'être adéquatement et positivement incarnée. Devant l'affaissement ressenti de ces

deux façons d'aborder les choses, on peut déceler l'émergence de trois autres manières, plus indirectes, d'approcher l'objectif de constitution d'un pouvoir de la généralité sociale :

– La réalisation de la généralité par le détachement des particularités, par la distance raisonnée et organisée vis-à-vis des différentes parties impliquées dans une question. Elle définit un pouvoir appréhendé comme un lieu vide. La qualité de généralité d'une institution est constituée dans ce cas par le fait que personne ne peut se l'approprier. C'est une *généralité négative*. Elle renvoie à la fois à une variable de structure qui en est le support (le fait d'être indépendant), et à une variable de comportement (le maintien de la distance ou de l'équilibre). C'est elle qui définit la position d'institutions comme les autorités de surveillance ou de régulation et les distingue au premier chef d'un pouvoir élu.

– La réalisation de la généralité par le biais d'un travail de pluralisation des expressions de la souveraineté sociale. Le but est là de compliquer les sujets et les formes de la démocratie pour en réaliser les objectifs. Il s'agit notamment de corriger les inaccomplissements résultant de l'assimilation d'une majorité électorale à la volonté du corps social appréhendé dans sa globalité. C'est une *généralité de démultiplication*. On peut considérer qu'une cour constitutionnelle participe d'une telle entreprise lorsqu'elle veille à passer au tamis de la règle constitutionnelle – exprimant ce qu'on pourrait appeler le « peuple-principe » – les décisions du parti majoritaire.

– La réalisation de la généralité par la prise en considération de la multiplicité des situations, par la reconnaissance de toutes les singularités sociales. Elle procède d'une immersion radicale dans le monde de la particularité, marquée par le souci des individus concrets. Ce type de généralité est associé à une qualité de comportement, il résulte de l'action d'un pouvoir qui n'oublie personne, qui s'intéresse aux problèmes de tous. Il est lié à un art de gouvernement qui est aux antipodes de la vision nomocratique. À rebours de l'approche de la consti-

tution du social par un principe d'égalité juridique, mettant à distance toutes les particularités, la généralité est définie dans ce cas par un projet de prise en compte de la totalité des situations existantes, par l'étendue d'un champ d'attention. On pourrait parler pour cela d'une pratique de « descente en généralité¹ ». C'est une *généralité d'attention à la particularité*.

Ces différentes façons d'envisager la réalisation de la généralité ont en commun de reposer sur une approche de la totalité sociale qui n'est comprise ni sur le mode d'une agrégation arithmétique (avec l'idéal sous-jacent d'unanimité), ni dans une perspective moniste (avec la référence à un intérêt social conçu comme la propriété stable d'un corps collectif ou d'une structure). Elles renvoient à la valorisation d'une vision beaucoup plus « dynamique » d'*opérations de généralisation*. Elles correspondent en quelque sorte aux trois stratégies possibles pour explorer un univers dans sa totalité : le considérer au télescope, multiplier les coupes au microscope, le parcourir par des itinéraires différents. La généralité constitue dans cette perspective un horizon régulateur ; elle n'est plus d'ordre substantiel, comme ce que suggèraient les notions de volonté générale et d'intérêt général.

Trois nouvelles figures de la légitimité ont en conséquence commencé à se dessiner, chacune associée à la mise en œuvre de l'une des approches de la généralité sociale que nous venons de décrire : *la légitimité d'impartialité* (liée à la mise en œuvre de la généralité négative) ; *la légitimité de réflexivité* (associée à la généralité de démultiplication) ; *la légitimité de proximité* (suivant la généralité d'attention à la particularité). Cette véritable révolution de la légitimité participe d'un mouvement global de *décentrement* des démocraties. Se prolonge en effet sur ce terrain la perte de centralité de l'expression électorale déjà observée dans l'ordre de l'activité citoyenne. Dans *La Contre-démocratie*,

1. Par opposition à la notion sociologique usuelle de « montée en généralité », qui signifie prise de distance avec les cas d'espèce pour accéder à une conceptualisation.

j'ai ainsi décrit comment de nouvelles formes d'investissement politique avaient émergé, les figures du peuple-surveillant, du peuple-veto et du peuple-juge dessinant leur nouvelle vitalité en contrepoint de celle d'un peuple-électeur effectivement plus morose. La vie des démocraties s'élargit donc de plus en plus au-delà de la sphère électorale-représentative. Il y a dorénavant bien d'autres façons, à la fois concurrentes et complémentaires de la consécration par les urnes, d'être reconnu comme démocratiquement légitime.

Contrairement aux légitimités d'établissement et d'identification qui étaient indissociables de propriétés considérées comme appartenant intrinsèquement à certains pouvoirs (l'élection ou le concours donnant un *statut* à ceux qui avaient triomphé de l'épreuve impliquée), ces formes émergentes sont constituées par des *qualités*. La légitimité n'est donc jamais acquise dans leur cas. Elle reste toujours précaire, continuellement remise en jeu, dépendante de la perception sociale de l'action et du comportement des institutions. Ce point est essentiel : il traduit le fait que ces nouvelles figures sortent du cadre de la typologie usuelle distinguant la légitimité comme produit d'une reconnaissance sociale et la légitimité comme adéquation à une norme. Les légitimités d'impartialité, de réflexivité et de proximité superposent en effet les deux dimensions ; elles ont un caractère hybride. Elles dérivent des caractéristiques des institutions, de leur capacité à incarner des valeurs et des principes, mais elles restent simultanément dépendantes du fait qu'elles doivent être socialement perçues comme telles. On peut de la sorte concevoir que leur déploiement puisse faire entrer les démocraties dans un nouvel âge. Le régime de légitimité qui émerge conduit à dépasser les termes de l'opposition traditionnelle entre les gardiens de la « généralité républicaine », surtout préoccupés par la substance des choses, et les champions d'une « démocratie forte », d'abord attentifs à l'intensité de la mobilisation sociale.

Elles élargissent encore de cette façon les typologies classiques

fondées sur la seule opposition de la légitimité par les fondements (*input legitimacy*) et de la légitimité par les résultats (*output legitimacy*)¹. Cette distinction a certes son utilité : elle rappelle que la façon dont sont appréciées les actions des gouvernants entre en ligne de compte dans le jugement que portent sur eux les citoyens (et elle suggère que des instances non élues peuvent être reconnues comme légitimes pourvu qu'elles contribuent à la production de ce qui est reconnu comme socialement utile)². Mais notre propos est plus large puisqu'il s'agit de considérer la légitimité propre des institutions. Cela conduit également à ne pas se satisfaire d'une perspective procéduraliste comme celle que développe Habermas. Ce dernier s'efforce lui aussi de dépasser les approches substantialistes de la démocratie, invitant à considérer la volonté générale dans les termes d'une dissémination discursive³. Mais il continue néanmoins à s'inscrire

1. C'est Fritz SCHARPF qui l'a appliquée le premier pour caractériser différentes approches de la légitimité (cf. *Governing in Europe : Effective and Democratic?*, New York, Oxford University Press, 1999). L'opposition entre *output* et *input democracy* a été formulée par Robert E. GOODIN (*Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press, 2003).

2. Il est intéressant de souligner que c'est pour répondre à l'interrogation sur le « déficit démocratique » des institutions européennes que la distinction a été formulée.

3. Cf. Jürgen HABERMAS, « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », *Lignes*, n° 7, septembre 1989. On pourrait dire la même chose de la démarche de Bernard MANIN quand celui-ci propose de substituer à un impossible réquisit d'unanimité électorale la perspective d'un impératif d'implication de tous dans la délibération pour redéfinir la légitimité démocratique (cf. son article séminal « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, janvier 1985). Il déplace le point d'application de la contrainte d'unanimité, mais il reste au fond inscrit dans la perspective traditionnelle de la légitimité d'établissement, dont il ne fait que donner une formulation plus réaliste (même si l'idéal d'une « délibération libre et égale de tous » est lui-même matériellement très difficile à atteindre ; lui aussi ne peut être qu'approché, de telle sorte que l'on doit en fin de compte également faire « comme si » tous avaient délibéré).

dans une vision moniste de la souveraineté populaire. Il ne fait que transférer le siège de cette souveraineté d'un corps social ayant sa consistance intrinsèque à un espace communicationnel diffus. Dans notre perspective, la redéfinition de la légitimité procède d'une déconstruction et d'une redistribution de l'idée de généralité sociale, conduisant à en pluraliser radicalement les formes. Elle suggère qu'il y a plusieurs manières d'agir ou de parler « au nom de la société » et d'être représentatif. Les trois nouvelles légitimités font pour cela système, se complétant pour définir de façon plus exigeante l'idéal démocratique.

Cette mutation est d'autant plus décisive que la question de la légitimité a pris une importance accrue dans le monde contemporain. Alors que se sont repliées les idéologies et les utopies qui pouvaient donner par leur contenu consistance « extérieure » à l'ordre politique, ce dernier doit en effet désormais trouver davantage en lui-même les ressources de sa justification. La légitimité est, comme la confiance entre individus, une « institution invisible ». Elle permet à la relation des gouvernés et des gouvernants de s'établir solidement. Si la légitimité est au sens le plus général du terme un simple économiseur de coercition, sa variante démocratique a pour fonction plus exigeante de tisser des liens constructifs entre le pouvoir et la société. Elle contribue à donner corps à ce qui fait l'essence même de la démocratie : l'appropriation sociale des pouvoirs. La légitimité démocratique produit un mouvement d'adhésion des citoyens indissociable d'un sentiment de valorisation d'eux-mêmes. Elle conditionne l'efficacité de l'action publique et détermine en même temps la façon dont ils appréhendent la qualité démocratique du pays dans lequel ils vivent. Elle est à cet égard bien une « institution invisible » et un « indicateur sensible » des attentes politiques de la société et de la façon dont il y est répondu. Une définition plus large et plus exigeante de la légitimité participe pour cela structurellement d'un approfondissement des démocraties.

Une révolution encore indéterminée

Les premières figures de la légitimité que nous avons décrites font pour l'instant principalement système avec deux types d'institutions : les autorités indépendantes de surveillance et de régulation, d'une part, et les cours constitutionnelles, de l'autre. Les premières peuvent bénéficier d'une légitimité d'impartialité du fait de leur mode de formation et de leur composition. Elles ont été soit des créations du pouvoir législatif soucieux de limiter et d'encadrer un pouvoir exécutif jugé trop partisan, soit suscitées par le pouvoir exécutif lui-même, prêt à se dépouiller d'un certain nombre de ses attributions pour restaurer une crédibilité affaiblie ou se décharger de tâches pour la gestion desquelles il n'estime pas disposer des compétences nécessaires. Les cours constitutionnelles, de leur côté, ont pour fonction d'encadrer la production législative en la soumettant à une contrainte renforcée de généralité par rapport à l'expression majoritaire. Leur légitimité est liée au caractère réflexif de leur intervention. La montée en puissance de ces deux catégories d'institution entraîne une inflexion considérable des conditions de la production normative et de l'exercice du pouvoir exécutif tels qu'ils avaient été conçus par les grandes figures des révolutions américaine et française. Elles n'avaient aussi été que marginalement discutées par la théorie démocratique classique. Les autorités indépendantes et les cours constitutionnelles, qui ont partout accru leur empire, ont ainsi commencé à révolutionner le répertoire classique de formulation de la question démocratique. Il y a là un déplacement que l'on ne saurait trop souligner. Il est en effet frappant de constater que la conceptualisation des institutions démocratiques était restée étonnamment stable pendant deux siècles¹.

1. À l'exception de ce qui concerne le développement des partis politiques et les conditions de leur rapport à la vie démocratique, qui avait fait