

# PIERRE ROSANVALLON : « LE DÉBAT SUR LA RÉFORME DES RETRAITES EST LE SIGNE D'UN ÉBRANLEMENT DE NOTRE DÉMOCRATIE »

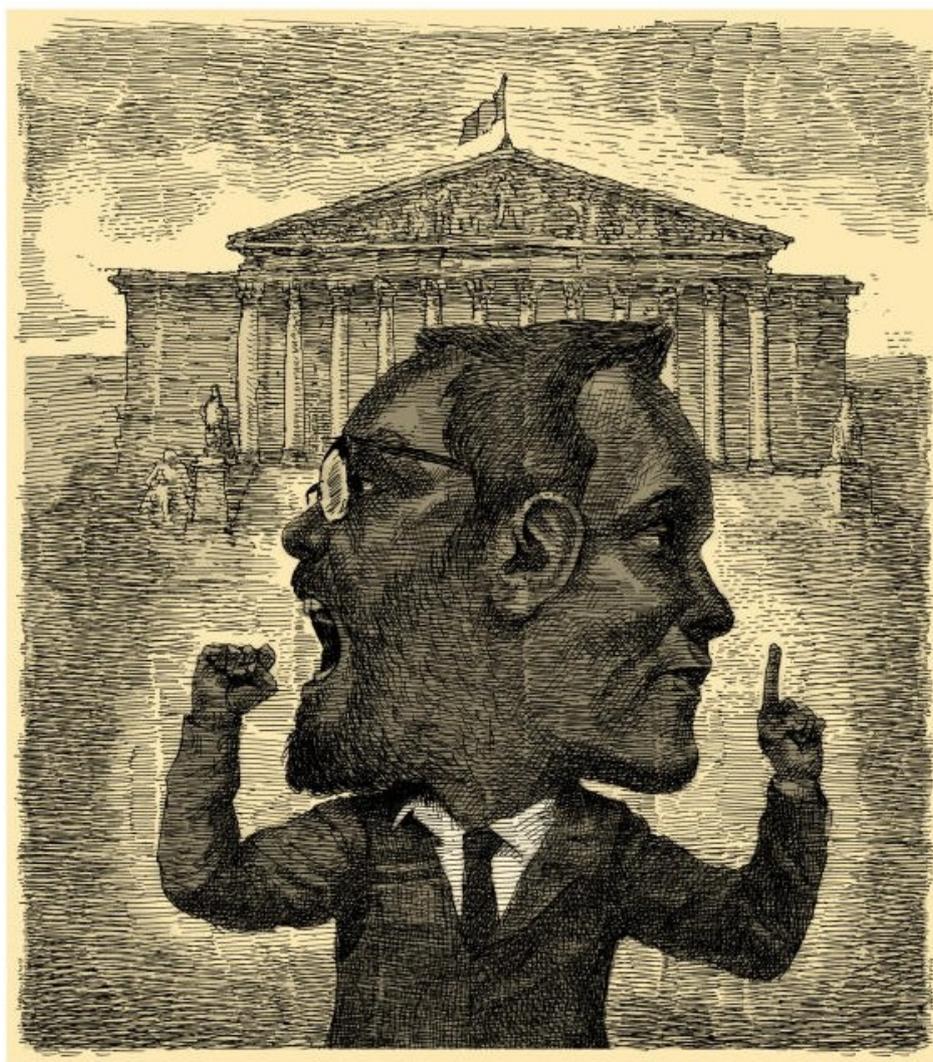
L'historien et sociologue affirme, dans un entretien au « Monde », que si le gouvernement peut invoquer la légitimité « procédurale » née de l'élection, il ne peut invoquer celle « sociale », fondée sur l'intérêt général.

Entretien par Anne Chemin

24 février 2023

Article réservé aux abonnés du Monde

---



SERGIO AQUINDO

Depuis sa présentation au conseil des ministres, le 23 janvier 2023, la réforme des retraites a été critiquée par les syndicats, dénoncée par l'opposition et contestée par des manifestations massives. L'adoption à marche forcée d'un texte aussi controversé constitue-t-elle un manquement démocratique ? Comment penser, sous la Ve République, la complémentarité entre les différentes légitimités démocratiques – celle du chef de l'Etat, celle des députés, celle des syndicats et celle des manifestants ? L'historien et sociologue Pierre Rosanvallon, professeur honoraire au Collège de

France et auteur de nombreux ouvrages historiques et théoriques sur l'histoire de la démocratie, analyse cette notion aux dimensions plurielles.

## **Que vous inspire le débat autour de la réforme des retraites ?**

Il est, à mon sens, le signe d'un profond ébranlement de notre système démocratique – un ébranlement du sens et des fondements de la notion de légitimité, un ébranlement des formes d'expression de la démocratie, un ébranlement de la notion même de représentation et un ébranlement du fonctionnement parlementaire.

**Vous évoquez un ébranlement de la légitimité. C'est pourtant cette notion qu'invoque Emmanuel Macron pour justifier sa réforme : il affirme que son projet, qui a été présenté pendant la campagne présidentielle, a été validé par sa victoire électorale. Le verdict des urnes a-t-il, selon vous, conféré à cette réforme une légitimité démocratique ?**

Pour répondre à cette question, il faut s'arrêter un instant sur la définition de la légitimité, qui est double. La première est procédurale : elle consiste à dire qu'est légitime ce qui est conforme aux prescriptions de la loi. Cette légitimité de statut définit la légitimité comme légalité – et de ce point de vue, celle d'Emmanuel Macron ou de la majorité parlementaire ne peut être contestée, puisque le propre des démocraties, c'est d'être encadrées par des règles et qu'en l'espèce, elles ont été respectées. Mais il y a une deuxième dimension, plus large, de la légitimité : c'est la légitimité comme qualité. Sa définition est moins juridique que sociale, voire morale : elle désigne, non pas un statut ou une procédure, mais ce qui est perçu comme juste et conforme à l'intérêt général. C'est cette définition que retient généralement le sens commun.

Pour mieux comprendre cette distinction entre légalité et légitimité, on peut se reporter à trois grands moments historiques. La référence à la légitimité a, dans chaque cas, revêtu une dimension critique de la légalité.

Le premier usage du terme de légitimité, développé au lendemain de la Révolution française par ceux que l'on appellera les légitimistes, reposait sur une vision morale de l'histoire : les critiques du libéralisme incarné alors par Louis XVIII ont opposé à sa légalité une légitimité fondée sur le respect des traditions – c'est notamment ce qu'a fait Chateaubriand [1768-1848].

Le deuxième usage du terme de légitimité apparaît en Allemagne, avec la crise de la République de Weimar. Ce régime, né en 1919, avec un parti social-démocrate dominant la vie politique, est alors l'un des plus progressistes au monde – il donne le droit de vote aux femmes et introduit le référendum ainsi que la représentation proportionnelle. Pourtant, [l'histoire de la République de Weimar](#) a été celle d'une descente aux enfers : dans les années 1930, la légalité du régime est gangrenée par la montée du nazisme. Un certain nombre d'intellectuels – dont le juriste Carl Schmitt, qui soutiendra pourtant peu après le régime hitlérien – affirment alors que la légitimité morale des démocraties est supérieure à leur légalité formelle. Les Allemands en tireront les conséquences dès la fin de la seconde guerre mondiale : la démocratie doit d'abord être définie par des valeurs, diront-ils. Ils parleront pour cela d'une nécessaire « démocratie militante ».

Le troisième usage du terme de légitimité est celui qu'en fait le général de Gaulle pendant et après la seconde guerre mondiale. Il oppose l'apparente légalité du régime de Vichy – il parle d'une autorité « fictive » – à la légitimité « profonde » de la France libre, qui est fondée sur le lien charnel qu'il entretient avec le peuple et l'histoire de France. Si la légalité formelle est en apparence du côté de Vichy, la légitimité morale est à Londres. Dans *Le Coup d'Etat permanent* (Plon, 1964), François

Mitterrand [1916-1996] se référerà à cette distinction du général de Gaulle pour la critiquer. « *Les péripéties du match légalité contre légitimité racontent et résument toute l'histoire du gaullisme de 1940 à nos jours* », écrira-t-il.

### **Cette distinction entre légalité et légitimité permet-elle de mieux comprendre les enjeux politiques du débat sur la réforme des retraites ?**

Lorsque Emmanuel Macron parle de la légitimité de sa réforme des retraites, il fait référence au fait qu'il a été élu président par les Français au terme d'une procédure démocratique. Mais ceux qui critiquent son projet de retraite ne remettent pas en cause son élection : ils estiment simplement que son projet n'est pas conforme à l'intérêt général, parce qu'il ne répond pas à une exigence de justice ou de solidarité. Ils reprennent donc à leur compte la distinction classique entre légalité et légitimité.

Qualifier de légitime le projet de réforme des retraites, comme le fait Emmanuel Macron, est, me semble-t-il, d'autant plus hasardeux que la légalité procédurale elle-même est fondée sur une donnée arithmétique qui, dans des sociétés aussi divisées que les nôtres, est de plus en plus fragile. Les majorités sont en effet devenues de plus en plus courtes et ce sont souvent des majorités négatives de second tour qui font passer au deuxième plan les programmes de premier tour. Les élections, sauf exception, se jouent dorénavant à quelques points. Dans un tel contexte, la légalité procédurale, certes, demeure, mais elle a davantage besoin, pour s'affirmer et fonctionner, de la béquille de la légitimité morale et sociale.

### **Le mouvement contre la réforme des retraites a montré la force des syndicats, qu'on avait sans doute enterrés un peu trop vite ces dernières années, en raison de la faiblesse du taux de syndicalisation français. Comment analysez-vous leur légitimité ?**

La légitimité des syndicats est d'abord inscrite dans la loi : depuis 1945, cinq confédérations sont considérées comme structurellement représentatives – même si cette représentation traditionnelle semble, depuis quelques années, un peu ébranlée. Mais leur légitimité est aussi fondée sur le fait social que les syndicats, lors du débat sur les retraites, ont été reconnus par l'opinion comme de bons interprètes de la réalité du monde du travail.

Le travail, en effet, doit être désormais appréhendé à partir de la singularité de chaque itinéraire : une carrière, c'est une histoire, des salaires, des statuts, des périodes de chômage, des conditions de travail qui ne sont jamais tout à fait les mêmes – la pénibilité subie par une infirmière n'est pas celle que vit un maçon. Les syndicats, de par leur présence sur le terrain, sont attentifs à cette diversité des mondes professionnels. Ils négocient des conventions collectives, certes, mais ils sont aussi, et c'est essentiel, les témoins directs et permanents de ces vies de travail. Cette approche fine et complexe de l'univers professionnel indique d'ailleurs peut-être la piste d'un renouveau du syndicalisme dans les années à venir.

### **Les manifestations contre la réforme des retraites ont été nombreuses et massives. En quoi la légitimité de ces défilés qui ont eu lieu dans toute la France diffère-t-elle de celle du suffrage ?**

Le vote produit la légitimité procédurale, mais il constitue une expression de la volonté générale limitée dans le temps et dans l'espace – et, surtout, il ne suffit pas à assurer la fonction de représentation. Parce qu'elle est toujours imparfaite, la représentation doit être multiple – et la manifestation de rue en est une modalité à part entière. Sa première fonction est arithmétique : un défilé, c'est un peuple visible et sensible, et c'est pour cela que la bataille du chiffre qui clôt la

journée d'une mobilisation est si importante. Sa seconde fonction est participative : un défilé est l'expression vivante d'un commun partagé.

Cette légitimité des manifestations s'impose dès les débuts de la Révolution française. A l'époque, de nouvelles modalités d'expression permettent aux colères et aux impatiences de se faire plus facilement entendre dans la vie sociale. Ce sont les cortèges, souvent spontanés, mais aussi les tribunes de l'Assemblée, qui sont en accès libre et où règne une circulation permanente – Saint-Just [1767-1794] disait que pour que la démocratie règne, il faudrait qu'elle puisse contenir 15 000 personnes ! Sous la Restauration ou la monarchie de Juillet, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les manifestations, quoique interdites, perdurent sous des formes singulières : en 1832, à Paris, les funérailles du général Lamarque, une figure du parti républicain, réunissent des dizaines de milliers de personnes qui font de cet enterrement un événement politique.

**Après l'instauration du suffrage universel masculin, en 1848, et l'installation de la III<sup>e</sup> République, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, quel regard les républicains portent-ils sur cette forme d'expression collective qu'est la manifestation ?**

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, beaucoup de républicains interrogent, voire critiquent, cette spontanéité populaire, qu'ils vivent comme une menace. « *Le propre des manifestations sociales, écrit Jules Vallès dans *Le Cri du peuple* en 1871, c'est qu'elles n'ont pas de parrain, pas de patron, point de tribune, personne de célèbre à leur tête. Voilà pourquoi les parlementaires les soupçonnent et les fuient.* » Il n'a pas tout à fait tort : à la fin des années 1880, une figure du progressisme républicain comme Camille Pelletan se demande à quoi servent les manifestations de rue, puisque, avec le suffrage universel, le débat politique se déroule désormais dans les Chambres, qui sont la « représentation nationale ». « *Je ne vois pas l'utilité de doubler une discussion qui se produirait dans la salle de séance* », explique-t-il.

Même Pierre Waldeck-Rousseau, qui est une grande figure de la République sociale – il a officialisé les syndicats en 1884 –, estime que les manifestations sont une forme « *d'usurpation de la voie publique* » : il y voit une « *confiscation de la rue par des artisans en manifestation extérieures* ». Le socialiste Jules Guesde [1845-1922] défend « *le droit à la rue* », mais les républicains lui rétorquent que l'espace public est une propriété commune et que ces espaces de circulation ne doivent pas être privatisés par des protestataires.

**Peut-on observer, depuis la Révolution, d'autres formes de représentation du peuple que l'élection ou la manifestation ?**

La représentation narrative est une dimension très importante de la représentation. Sous la Révolution française, les placards qui sont affichés partout dans les rues et les milliers de journaux qui fleurissent à Paris et ailleurs permettent à des individus, des groupes, des clubs ou des comités de prendre la parole. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les premiers titres de la presse ouvrière jouent le même rôle, ainsi que toute une littérature de colportage. Eugène Sue, l'auteur des *Mystères du peuple*, affirme ainsi en 1850, devant la floraison extraordinaire de poètes ouvriers, que si le peuple n'a pas encore de représentation « politique », il a déjà une représentation « poétique ».

Aux deux modèles classiques de la représentation – le « camarade », qui est défini par un rapport d'identité au représenté, et le notable, qui pratique un paternalisme de proximité –, s'ajoute, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, un troisième modèle : celui du témoin qui raconte une réalité sociale. En 1905, le roman *La Jungle*, de Sinclair Lewis, qui raconte l'enfer des abattoirs de Chicago, a eu un effet décisif sur la croissance du syndicalisme américain ; et sur la législation de la qualité des produits alimentaires et l'hygiène industrielle. Aujourd'hui, cette fonction est assurée par quantité de romans

ou de reportages, dont *Le Quai de Ouistreham* (L'Olivier, 2010), de Florence Aubenas, ou *Leurs enfants après eux* (Actes Sud, 2018), de Nicolas Mathieu, constituent des exemples du fait de l'écho qu'ils ont rencontré.

### **Dans les batailles de légitimité qui ont ponctué le débat sur la réforme des retraites, mais aussi les controverses de ces dernières années, un nouvel acteur s'est invité dans le débat public : les réseaux sociaux. Comment analyser sa place ?**

La démocratie n'a jamais été uniquement une démocratie du bulletin de vote : elle a toujours fait une place à l'opinion. Outre l'expression directe de celle-ci dans la rue, on l'appréhende à partir de sondages ou par le biais de paroles estimées représentatives – celle d'un syndicaliste, d'un représentant politique ou d'une personnalité morale. Mais avec les réseaux sociaux, l'opinion existe pour la première fois sous une forme matérielle et directe : elle est formée d'un ensemble mouvant d'expressions dont il est difficile de faire la synthèse, tant elles ne font l'objet d'aucun filtre ni d'aucune canalisation.

### **Deux motions demandant un référendum sur la réforme des retraites ont été rejetées en février – l'une par le Rassemblement national, l'autre par la Nouvelle Union populaire écologique et sociale. Lorsque la légitimité électorale du gouvernement est en conflit avec la légitimité sociale de la rue, le référendum est-il, selon vous, un bon moyen de recourir en dernier ressort à l'arbitrage du peuple ?**

Le référendum est un outil démocratique incontournable qui permet de trancher, dans un moment de doute, des questions essentielles, à condition qu'il respecte deux conditions. La première est d'éviter les questions programmatiques d'ordre trop général, car, dans ce cas, il redoublerait les élections. La seconde, c'est que la question posée contienne, en elle-même, les conditions normatives de sa mise en œuvre. On peut demander aux électeurs si le droit à l'avortement doit être inscrit dans la Constitution ou s'il faut autoriser le mariage entre personnes de même sexe, car ces mesures, si elles sont validées, sont directement applicables. En revanche, un référendum sur l'arrêt de l'immigration conduirait à une impasse, car cette question en entraînerait beaucoup d'autres – que faire, par exemple, des accords de circulation européens ou des conventions internationales signées par la France ?

De même, un référendum sur les retraites paraît difficile : la question du report de l'âge légal est inséparable de celle de la prise en compte des conditions de travail et de la répartition du financement. Il y a, dans ce cas, tout un ensemble de variables qui doivent être ajustées. C'est à cela que sert un débat parlementaire, alors que le propre du référendum est de figer a priori les termes d'une question.

### **L'Assemblée nationale a été vertement critiquée, pendant la réforme des retraites, par le secrétaire général de la CFDT, Laurent Berger – elle a offert, selon lui, un « spectacle lamentable ». Elle est, depuis des années, au cœur d'une crise de « mal-représentation ». Comment la résoudre ?**

Pour renforcer la légitimité du Parlement, les réformes de ces dernières années sont allées dans deux directions différentes. La première a consisté à améliorer la représentativité des élus afin que l'Hémicycle ressemble – un peu plus – au pays. Pour accroître la présence des femmes, l'instauration de la parité, en 1999, a été efficace ; cependant, il est beaucoup plus difficile de faire de l'Assemblée, aujourd'hui dominée par les CSP+, une « image réduite du pays », selon le mot de Mirabeau [1749-1791]. Ce manque de représentativité est une question essentielle ; elle relève néanmoins non du Parlement, mais des partis politiques : c'est parce qu'ils étaient bien implantés

dans les milieux populaires que les partis de gauche sont parvenus, dans les années 1950, à faire élire des ouvriers et des employés – ce n'est plus le cas.

La deuxième direction a consisté à donner plus de respiration à l'espace parlementaire. La réforme constitutionnelle de 2008 a ainsi limité la brutalisation du législatif par l'exécutif, ainsi que le caractère mécanique de la domination de la minorité par la majorité. L'opposition s'est vu reconnaître une fonction proprement démocratique : elle a obtenu plus de droits et elle peut davantage se faire entendre. On a ainsi posé que la démocratie consiste dans la confrontation argumentée et organisée entre un pouvoir et une opposition, et pas seulement dans l'affirmation d'une majorité.

Cela suppose toutefois que majorité et opposition acceptent de jouer ce rôle, ce qui n'a pas été le cas la semaine dernière : La France insoumise a incontestablement remporté pendant cette séquence la palme du hors-jeu ! Ce parti n'a fait qu'un usage caricaturalement négatif des droits accordés à l'opposition par le règlement de l'Assemblée nationale. C'est oublier que les institutions ne peuvent fonctionner que si leur esprit est respecté.

### **Cette définition de la démocratie pourrait-elle, selon vous, inspirer d'autres réformes ?**

Jeremy Bentham [1748-1832], le grand théoricien du parlementarisme britannique, disait que la démocratie n'est pas seulement la « voix du peuple », mais aussi « l'œil du peuple ». Pourtant, dans la démocratie française, le Parlement n'assume pas vraiment cette fonction de contrôle indépendant du pouvoir. Pour inaugurer une nouvelle étape de la vie démocratique, il faudrait que cette tâche de surveillance soit également et parallèlement assurée par d'autres institutions. C'est ce qu'a fait, en 2013, le président François Hollande en créant [la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#), qui est notamment chargée de contrôler les déclarations de patrimoine des élus. La délibération peut, en outre, être élargie : pour le débat sur la fin de vie, le gouvernement d'Elisabeth Borne a demandé l'avis d'une autorité indépendante, le Comité consultatif national d'éthique, et d'une convention composée de citoyens tirés au sort. Parce que la majorité est bridée par son soutien au gouvernement, c'est en démultipliant et en élargissant hors du Parlement les fonctions de contrôle, d'évaluation, d'enquête et de délibération que l'on fera vivre et progresser la démocratie.

**Anne Chemin**