HAL
open science

Le gouvernement technique ou la démocratie sans le peuple

Julien Giudicelli

To cite this version:

Julien Giudicelli. Le gouvernement technique ou la démocratie sans le peuple. La lettre d'Italie : Droit & politique italienne, 2013, 2. hal-01931301

HAL Id: hal-01931301

https://hal.science/hal-01931301v1

Submitted on 24 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

coalition de Bersani, est devenue la troisième femme, à être élue à la présidence de la Chambre des députés. ***Céline Maillafet.***

---

[1] Ce mode de scrutin mélange un scrutin majoritaire uninominal à un tour pour trois quarts des sièges et un scrutin proportionnel complexe, le *scorporo*, pour le quart des sièges restants. On doit au politologue italien Giovanni Sartori cette appellation de *Mattarellum*. Il s'agit d'un double renvoi : d'une part, au nom du rapporteur de la loi, le démocrate-chrétien Sergio Mattarella et de l'autre à un possible calembour avec « *matto* » (fou), qui sied, selon Sartori, à cette loi « mal conçue et riche en mécanismes pervers et contradictoires ».

[2] Traduction de la Constitution de la République Italienne, M. Baudrez, http://cdpc.univ-tln.fr.

[3] Cette loi avait été suivie par d'autres notamment les lois n° 276 et 277 du 4 août 1993, respectivement relatives à l'élection du Sénat de la République et de la Chambre des députés ainsi que la loi n° 43 du 23 février 1995 relative à l'élection des membres du Conseil régional.

Point de vue : le billet d'humeur du chercheur

Le Gouvernement technique ou la démocratie sans le peuple

Mario Monti a été appelé fin 2011 par le Président de la République Giorgio Napolitano, peu après que ce dernier l'eut nommé sénateur à vie, pour former un gouvernement technique, appelé à redresser les comptes de la nation, mis à mal par la gestion désastreuse de son prédécesseur, Silvio Berlusconi. Ce dernier, acculé à la démission, sous la pression conjuguée des marchés financiers et d'une grande partie de la population, excédée de ses frasques multiples, n'avait pourtant pas perdu sa majorité parlementaire. À l'heure où Monti fut appelé, le *spread*, c'est-à-dire l'écart entre les taux d'intérêts consentis à l'Allemagne et ceux accordés à l'Italie, était à son paroxysme. L'universitaire réservé avait pour mission de former une coalition très large, transpartisane, ce qu'il fit sans difficulté puisqu'il fut soutenu par la quasi-totalité des forces politiques en présence, à l'exception de la Ligue du Nord. Quand il demanda aux deux chambres la confiance à son gouvernement, uniquement composé de techniciens n'ayant jamais appartenu à aucune formation politique, il obtint le plus grand nombre de voix jamais constaté depuis la fondation de la République en 1947. Les voisins européens se sentirent soulagés car si l'économie italienne plongeait, la zone euro, fortement ébranlée déjà par les turbulences grecques, aurait alors définitivement vécu. Par ailleurs, la côte de popularité du *Professore* atteint très vite des records. Largement soutenu, il mit en œuvre une politique d'austérité qui, si elle fut tout d'abord approuvée par l'opinion, fit rapidement sentir ses effets récessifs, les classes moyennes et populaires étant les plus exposées. Les Italiens, pourtant traditionnellement europhiles, semblèrent tenir rigueur à l'Allemagne et à la Commission, de la potion amère subitement ingurgitée, ainsi qu'on a pu le constater récemment, au vu des dernières élections législatives et sénatoriales. Un motif apparent d'étonnement, surtout pour les analystes étrangers, réside dans la contre-performance dans les urnes de Mario Monti, qui stagne à 9 % des suffrages, après une campagne que beaucoup ont décrite comme calamiteuse. Comme si, subitement transformé en homme politique classique, il avait dans le même mouvement perdu tout crédit. Les éditorialistes européens ont stigmatisé les Italiens, coupables d'avoir rendu l'Italie ingouvernable. La spectaculaire remontée du PDL de Berlusconi et de ses alliés, autour de 30 %, à quelques dizaines de milliers de voix de la coalition de centre-gauche menée par Pier Luigi Bersani, conjuguée à la performance du Mouvement 5 étoiles de Beppe Grillo, qui a su convaincre un électeur sur quatre, inquiètent. La loi électorale en vigueur, qualifiée, dès sa promulgation en 2005, par son propre auteur Calderoni, ministre de la Ligue du Nord dans un gouvernement Berlusconi, de *porcata* (cochonnerie) rend, de fait, l'Italie ingouvernable. Si le centre-gauche, malgré une victoire étriquée, bénéficie d'une confortable majorité à la Chambre des députés, en raison d'une prime majoritaire accordée au niveau national, il compte, malgré sa courte avance en suffrages, quelques sièges de sénateurs de moins que le PDL, les primes majoritaires étant accordées, pour la chambre haute, au niveau régional. L'Italie étant l'un des rares exemples de régime parlementaire, en raison du bicamérisme égalitaire, tout gouvernement doit se voir investi tant par la Chambre des députés que par le Sénat. Or, le Parlement nouvellement composé souffre à l'évidence d'un strabisme divergent, qui met tout hypothétique gouvernement, ne pouvant compter au Sénat que sur une majorité relative (dans l'hypothèse d'une coalition entre le centre-gauche et les sénateurs du mouvement de Monti), à la merci d'un inévitable vote de défiance.

Après la Grèce, l'Italie serait devenue le nouvel homme malade de l'Europe. Pourtant fin 2011, la sortie sous les huées de Berlusconi et la nomination consécutive de Monti semblaient être l'unique solution. Le Président Napolitano aurait pu certes dissoudre les deux chambres, mais aucune formation politique ne le souhaitait vraiment, ni la gauche ni la droite n'étant prête pour la compétition électorale. Et puis l'Italie

avait déjà, dans le contexte politique tourmenté des années 1990, expérimenté les gouvernements techniques menés par Dini ou Ciampi. Pourtant, le Gouvernement Monti est le seul à n'avoir compté en son sein que des technocrates, les précédentes expériences mêlant de hauts fonctionnaires à des personnalités politiques. Si l'on ne peut mettre exclusivement sur le compte du Gouvernement Monti la situation politique apparemment inextricable issue des dernières élections, on peut en revanche esquisser la critique d'une fausse bonne idée institutionnelle. En réalité, le gouvernement technique apparaît à nos yeux comme l'acte III de la démission du politique.

L'acte I est ancien. Il réside dans la théorisation de la représentation, idée largement plus libérale que démocratique. La croyance selon laquelle la démocratie représentative est la seule possible est erronée, quoique savamment entretenue. La théorie de la représentation n'était qu'une des solutions possibles dans l'aménagement institutionnel de la démocratie moderne. Elle est le prolongement, dans le champ juridique et, plus spécifiquement, constitutionnel, des idées politiques de John Locke et Montesquieu. On sait que Rousseau était farouchement opposé à la représentation. Toute loi que le peuple en personne n'a point ratifiée est nulle, écrivait-il dans le *Contrat social*. Or, la représentation consiste précisément en le contraire. Elle se résout, en dernière analyse, comme la dépossession du droit politique détenu par chaque parcelle de souveraineté, c'est-à-dire par chaque citoyen, au profit de son mandataire, le représentant. L'idée même, d'ailleurs, de mandat politique, repose sur une ambiguïté sémantique consciente. Le mandat que détient un parlementaire n'a en effet de mandat que le nom. Le mandat juridique postule, depuis le droit romain, sa révocabilité *ad nutum*. Le mandataire en lequel le mandat n'a plus confiance est aussitôt révoqué, c'est-à-dire déchu, destitué de son titre. La représentation postule au contraire que le mandat impératif est nul, c'est-à-dire que le représentant n'a aucun compte à rendre de l'exercice qu'il fait de son mandat. Viendrait-il à trahir systématiquement tous ses engagements politiques qu'il ne serait en aucun cas destituable. La représentation postule l'irresponsabilité politique. Dans la théorie pure de la représentation, heureusement jamais appliquée, le parlementaire ne pourrait revenir devant ses électeurs, la faculté de se représenter aux élections étant exclue, afin, précisément, d'assurer sa totale liberté. Cette théorie a été couplée en

France avec l'invention du concept de Nation. Le parlementaire n'est en effet pas censé représenter ses électeurs, mais la Nation tout entière. Invention géniale de la Révolution bourgeoise, la souveraineté est transférée des mains d'une personne physique, le monarque, dont la légitimité est essentiellement théologique, à une abstraction conceptuelle, la Nation, communauté des morts et des vivants disait Renan à la fin du XIXe siècle, afin de cantonner le peuple à sa juste place. Conjoncturellement utile, lors des journées révolutionnaires, il devient politiquement gênant. Son irréductible poussée sur la scène politique obligeait pourtant à ce qu'on lui fît une place, fût-elle modeste, consistant en la sélection de la nouvelle élite politique. Le droit politique se résout en effet, dans le système représentatif, dans le procédé électif, en ce sens que le citoyen épuise ses droits dans le choix de son représentant durant toute la durée du mandat. Certes, les XIXe et XXe siècles ont apporté d'autres droits politiques, tout ne se résorbant plus dans le cercle clos des hémicycles parlementaires. D'autres droits sont apparus, sociaux, syndicaux, faisant émerger le concept de démocratie sociale. Le peuple se fait également parfois visible dans la rue, le droit de manifestation et de grève ayant été sacralisés. Par ailleurs, l'insertion au sein de régimes parlementaires de procédés de démocratie semi-directe, tel le référendum brouille les repères traditionnels de la démocratie représentative. Mais, pour l'essentiel, il n'est pas erroné d'affirmer que les droits politiques du citoyen s'épuisent globalement à l'occasion de chacun de ses votes.

L'acte II de la dépossession du politique est plus récent. Confrontés à la faiblesse, dans l'entre-deux-guerres, des démocraties parlementaires, certains juristes européens de renom, Mirkine-Guetzevitch, Carré de Malberg, Kelsen notamment, ont proposé un rééquilibrage institutionnel, constatant que la souveraineté était captée par le Parlement, entraînant souvent un blocage institutionnel du fait de la faiblesse de l'exécutif, structurellement dépendant des assemblées. Il s'agissait, pour ces publicistes, de donner au Gouvernement les moyens d'œuvrer efficacement dans le temps, en cantonnant les prétentions parlementaires. Las. En fait de rééquilibrage, le parlementarisme rationalisé a, tel le pendule de Foucault, déplacé l'épicentre du pouvoir vers l'exécutif, le Parlement étant réduit aux utilités. L'essentiel des textes de loi est l'œuvre de l'exécutif, le travail parlementaire est dicté par le tempo décidé par le gouvernement, le contrôle politique effectué par le Parlement n'est souvent plus que théorique. L'avantage d'une telle mise au pas du pouvoir législatif réside dans la stabilité ministérielle, dont l'Italie, il est vrai, est encore dépourvue. C'est que la greffe du parlementarisme rationalisé n'a pas autant pris qu'en France. En tout état de cause, le représentant classique, le parlementaire, qui avait, dans les termes décrits plus hauts, dépossédé le citoyen de l'essentiel de ses droits politiques, se voit à son tour, depuis un demi-siècle, dépossédé de ses prérogatives, au profit d'un exécutif fort influencé par la technostructure administrative, ainsi que le décrivit Jacques Ellul dans son *Illusion du politique*.

Nous prétendons ici que l'apparition institutionnelle du Gouvernement technique constitue l'acte III de la démission du politique. Sur quoi en effet repose cette novation institutionnelle ? Essentiellement sur l'idée technocratique d'un gouvernement des meilleurs, d'un exécutif dirigé par des professionnels désintéressés ne se mêlant pas de politique politicienne. Idée en réalité profondément pernicieuse. On postule que le politique doit être extrait de la gangue de la contingence des luttes partisanes. En réalité, on éloigne encore plus les citoyens de la décision politique, en ce sens que c'est dorénavant l'expertise qui doit diriger. De fait, les techniciens nouvellement promus à des postes ministériels voient leur rôle profondément évoluer. De conseillers, ils deviennent acteurs. Le spécialiste supplante le généraliste au nom du savoir. Or, le politique doit au contraire se défier de la spécialisation de l'expertise. Si la solution présentée par l'expert n'est plus une alternative proposée mais devient décision politique, on assiste alors à l'éclatement du postulat démocratique. S'il n'y a de choix que nécessaire, incontournable, parce que proposé par les sachants, c'est qu'il n'y a plus de choix. Si de surcroît l'expertise des sachants n'est plus propositive mais décisionnelle, si donc on nie à la racine l'idée même d'une alternative possible, on dérive imperceptiblement vers une dictature du savoir, c'est-à-dire, dans le champ du politique, en une cristallisation d'une doctrine économique, imposée d'ailleurs de l'outre-champ du politique : dogme libéral, voire ultra-libéral, présenté comme inéluctable, et partagé par la doctrine dominante universitaire, par les institutions financières internationales, qui ont fait triompher leur vues dans les lieux de pouvoirs que sont, par exemple, le FMI ou la Commission européenne.

On rétorquera que le gouvernement technique passe, comme tout gouvernement, par la légitimation reçue de la confiance accordée par le Parlement. Dieu merci. Mais la belle affaire… L'unanimisme du soutien des parlementaires au Gouvernement Monti corrobore tout au contraire ce que nous disions plus haut. Si droite et gauche réunies applaudissent à la cure d'austérité proposée, on peut alors se demander où est la part de choix, où sont les divergences idéologiques, où réside enfin le politique ? Pourquoi donc s'opposeraient-ils ? Dès lors, les élections ultérieures ne sont-elles pas un simulacre ? Nous avançons ici, au contraire de l'avis presque unanime des faiseurs d'opinion, que le populisme qui s'est fait jour lors des dernières élections ne naît pas *ex nihilo* de l'inconséquence des Italiens mais de l'exaspération d'une absence de politique, d'idéologie, de choix. C'est paradoxalement l'institution d'un gouvernement de techniciens qui crée, *nolens volens*, cette montée du populisme. Selon les sondeurs italiens, le mouvement de Beppe Grillo a séduit prioritairement la jeunesse, qui se serait portée majoritairement, en son absence, sur la coalition de centre-gauche. On stigmatise le mouvement cinq étoiles (dont il est vrai que certaines des propositions, telle l'interdiction des syndicats, rappelle les heures sombres de l'Histoire de la péninsule), sans s'apercevoir que, derrière l'éclectisme programmatique, se cache un réel programme institutionnel. Recours au référendum propositionnel, démocratie participative fondée sur le réseau internet sont autant de mesures qui visent en fait à réhabiliter le politique, hors le cercle classique et restreint de la représentation politique. Populisme ou réinvention du politique ? Méfions-nous des mots sans consistance conceptuelle qui visent à discréditer plus qu'à décrire un phénomène politique, par pure paresse intellectuelle, par commodité convenue et, en fait, par mépris viscéral de l'exaspération populaire.

Nous avançons ici, au contraire de l'avis presque unanime des faiseurs d'opinion, que le populisme qui s'est fait jour lors des dernières élections ne naît pas *ex nihilo* de l'inconséquence des Italiens mais de l'exaspération d'une absence de politique, d'idéologie, de choix. C'est paradoxalement l'institution d'un gouvernement de techniciens qui crée, *nolens volens*, cette montée du populisme.

Il est à craindre, aujourd'hui, que l'on se méfie par trop de l'immixtion du peuple en politique. Rappelons-nous un autre événement marquant : il y a deux ans, il y a une éternité, le Premier ministre grec, Papandreou, proposa un référendum sur le plan d'austérité proposé par le FMI et la Commission. Réaction outrée des partenaires européens, au premier rang desquels l'Allemagne d'Angela Merkel, la France de Nicolas Sarkozy. Que le peuple grec se prononce sur la seule solution possible ? Irresponsabilité ! La zone euro ne pourrait s'en remettre. Georges Papandréou, humilié, remisa son projet avant de démissionner. Le gouvernement qui suivit fut également technique. Il n'y avait plus à débattre. La Grèce, inventeur de la démocratie, était ravalée au rang de pays subordonné. L'Europe des marchés réinventa la souveraineté limitée des pays satellites de l'URSS. Pourtant le peuple descendit dans la rue, se débattit. Démission du politique ! La potion amère doit être bue. Il est à craindre alors de voir les débordements politiques se traduisant par l'intrusion institutionnelle, sur la scène politique, d'un parti d'extrême droite se revendiquant ouvertement du nazisme.

Parallèle insoutenable ? Non pas. Spectre inéluctable de l'insouciance de l'expertise, de l'arrogance d'un prétendu savoir se défiant du regard sourcilleux du peuple. Le gouvernement technique en tant que solution institutionnelle signe la fin temporaire du politique, la négation de la démocratie. Mais l'Histoire des peuples a plus d'imaginaire, même si, pour ce faire, elle prend des voies détournées. Alors, de grâce, cessons les leçons à l'emporte-pièce sur l'irresponsabilité structurelle d'un peuple prétendument immature. Crise institutionnelle ? Oui, et tant mieux. Populisme exacerbé ? Non, assurément non ! Réponse exacerbée et réactionnelle dont il s'agit de comprendre la leçon. La ruse de l'Histoire dont nous entretenait Hegel marque la soif de politique d'un peuple avide d'innovation politique. ■

Julien Giudicelli.