

Trouver le bon rythme

Gilles Finchelstein dirige la Fondation Jean-Jaurès, un think tank proche du Parti socialiste.

Le monde politique s'est embarqué dans la course à l'information et à l'émotion engagée par les médias. Mais la gesticulation ne fait pas une politique. La démocratie exige du temps et des institutions pour permettre de dégager un horizon porteur de sens.

Nous sommes les contemporains d'une mutation majeure de notre rapport au temps. Celui-ci n'a évidemment pas accéléré, mais, selon le physicien Étienne Klein, « par un effet de contagion entre contenant et contenu, nous sommes portés à attribuer aux temps les caractéristiques des processus qui s'y déroulent¹ ». Mais la perception du temps a évolué – la vie personnelle, la vie professionnelle et la vie publique sont marquées par ce que j'ai appelé « la dictature de l'urgence² ». Cette mutation majeure a des origines profondes. Rupture technologique, avec la numérisation de nos sociétés. Rupture politique, avec la mondialisation de nos économies. Rupture anthropologique, avec, au moins sur le continent européen, le déclin des grandes idéologies et des grandes religions. Prises ensemble, ces trois ruptures impriment durablement un nouveau rapport au temps. « Accélération » a résumé Hartmut Rosa.

1. É. Klein (entretien, propos recueillis par Anne-Sophie Novel), « Tant de temps », <www.lemonde.fr>, 15/05/2015.

2. G. Finchelstein, *La dictature de l'urgence*, Pluriel, 2013 [2011].

Médias, politique : tout accélère

L'accélération est, en premier lieu, médiatique ou, pour être plus précis, communicationnelle. Les médias traversent une crise profonde, qui n'est pas seulement financière. C'est une crise de confiance : avec 23 % de soutien, ils se situent désormais presque aussi bas que les députés. C'est une crise d'influence : y compris pour s'informer, la presse écrite est désormais devancée par les réseaux sociaux. Nous sommes passés, en quelques années, de la société de l'écrin – la famille tout entière rassemblée dans le salon pour regarder le journal télévisé – à la société des écrans – une consommation individualisée et simultanée. Cette situation de concurrence exacerbée, où il s'agit de capter et de garder l'attention de consommateurs zappeurs, a contribué à une hystérisation du débat public. Un événement est monté en « édition spéciale » par les chaînes d'information continue : on fait du gros avec du petit, un os au départ devient un diplodocus à l'arrivée. La dérive est connue, qui produit une vision déformée de la réalité. Il peut être tentant d'instruire le procès en responsabilité des médias et notamment des chaînes d'information continue. Elles se nourrissent, presque ontologiquement, de l'actualité, au risque d'amplifier la réalité. Et par la répétition *ad libitum* de la même actualité, elles renforcent l'anxiété du climat. Mais ce procès doit être nuancé. Les chaînes d'information continue donnent aussi accès à un nouveau rapport à la politique : en diffusant dans leur intégralité les grands discours politiques, elles permettent aux citoyens qui le souhaitent de se forger leur propre opinion, sans passer par le filtre de la reprise d'une formule de trente secondes dans le journal télévisé. Surtout, d'autres médias proposent désormais des formats privilégiant l'approfondissement. Quoi qu'il en soit, c'est tout le système de communication qui est en cause – et peut-être Twitter davantage que BFM. La démocratie et ses représentants feraient une erreur en n'intégrant pas cette nouvelle échelle de temps, qui oblige souvent à réagir dans l'urgence. Mais ils commettraient une faute en s'en contentant.

L'accélération est, en second lieu, politique. Les citoyens ont changé, ils sont plus éduqués et plus connectés. Ils sont plus impatientes, habitués au rythme qui est le leur comme salariés (plus de 25 % d'entre eux estiment que c'est l'heure qui est désormais l'horizon d'accomplissement de leur tâche) ou comme consommateurs (commandant d'un seul clic à peu près n'importe quoi et n'importe quand). Ils n'acceptent plus d'attendre ni même de déléguer durablement leur pouvoir. Ils aspirent à être consultés et écoutés – il n'est guère de pays à avoir poussé aussi loin que la France la démocratie d'opinion, si on l'évalue à l'aune du nombre et du rythme de sondages publiés. Les institutions ont, elles aussi, accompagné ce mouvement : la durée des principaux mandats a été réduite, de sept à cinq ans pour le président de la République, de neuf à six ans pour les sénateurs. Enfin, les partis politiques ont eux-mêmes contribué à l'accélération. L'organisation d'élections primaires ouvertes a eu pour effet, même si l'objet était autre, d'accélérer la vie publique, au risque de l'apparenter à une campagne ininterrompue. C'est dès mars 2011 que François Hollande a déclaré sa candidature pour l'élection présidentielle de 2012. C'est dès août 2014 qu'Alain Juppé a déclaré la sienne pour l'élection présidentielle de 2017. Et puis, au-delà, une nouvelle pratique s'est installée : les présidents de la République élus depuis dix ans ont essayé de s'adapter à ce nouveau cadre en accélérant leur action. - GF

Quel est l'effet de cette accélération sur la démocratie ? Le temps de la démocratie n'a jamais été celui des médias, comme celui de l'économie n'a jamais été celui de la finance. La démocratie exige du temps. Il faut débattre, négocier, voter. Il faut mettre en œuvre les choix. Or entre les médias et la démocratie, la discordance des temps s'accroît. Ma conviction, c'est que la crise de la démocratie est aussi une crise du temps et que, pour y répondre, il convient de lui redonner le bon rythme. L'accélération de la démocratie est, notamment depuis le début du XXI^e siècle, la réponse qui a été apportée à l'accélération du monde.

Il y a eu le moment Sarkozy. Durant tout son mandat, sa réponse à l'accélération de la société a été simple et même théorisée : l'accélération au carré. Il a d'abord tenté de saturer le temps, avec une rhétorique de « ruptures », de « mouvements », de « réformes », de mise sous tension, avec un rythme échevelé et une présence télévisée ininterrompue. Il a ensuite compressé le temps, en se situant toujours dans le présent, voire dans l'instant. Pas d'histoire – tout juste, trop souvent, une mémoire mobilisée à des fins tactiques jusqu'à provoquer la mobilisation de grands historiens qui, derrière Pierre Nora, redoutaient que « se substitue une démarche purement émotive à un apprentissage critique de l'histoire ». Et, surtout, pas de projection dans l'avenir : le temps a perdu sa profondeur. Il a incarné l'accélération du temps, en poussant jusqu'à sa limite la réactivité du politique – « Tout sujet d'un 'vingt heures' est virtuellement une loi.³ »

Il y a le moment Hollande. Sa réponse a été plus complexe mais, fondamentalement, elle s'est inscrite dans les pas de son prédécesseur. Certes, la place accordée à la démocratie sociale – qui requiert du temps pour négocier et trouver des compromis – a été plus importante. Certes, mesurant la nécessité de sortir du culte du présent, François Hollande a à la fois beaucoup commémoré et tenté de projeter le pays dans un horizon dépassant la durée de son mandat – que l'on songe, par exemple, aux travaux menés par France Stratégie dans le cadre du projet « Quelle France dans dix ans ? » ou aux engagements pris dans le cadre de la conférence climat de Paris. Certes, le président de la République a voulu montrer la cohérence de son action à l'occasion d'un colloque organisé par la Fondation Jean-Jaurès sur « La gauche et le pouvoir » le 3 mai 2016. Mais la démocratie sociale s'est peu à

3. G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005, p. 40.

peu essoufflée, nul ne s'est vraiment saisi des travaux prospectifs et le choix de la post-rationalisation du bilan souffre par définition de n'intervenir qu'*a posteriori*. Surtout, comme précédemment, la procédure d'urgence est devenue la procédure normale au Parlement : à chaque étape difficile, le président de la République a considéré que les problèmes trouvaient leur source principale dans la lenteur du processus décisionnel. Le problème n'est cependant pas tant la vitesse, qui serait excessive, que le rythme, qui n'est pas optimal.

UN PROBLÈME DE RYTHME

Il y a aujourd'hui un problème d'efficacité de la prise de décision publique.

Nous souffrons, en France comme en Europe, d'une passion normative, le droit devenant l'instrument de la revanche des (im)puissances publiques sur les progressions des marchés.

Nous légiférons beaucoup, au risque d'avoir des lois trop nombreuses, trop complexes, inappliquées parce qu'inapplicables – aboutissant à ce que le vice-président du Conseil d'État d'alors, Renaud Denoix de Saint Marc, avait appelé « un droit mou, un droit flou, un droit gazeux⁴ ». Cette critique, qui se concentre sur l'*output* de la « boîte noire » est juste. Mais la solution se trouve dans l'examen de la « boîte noire » elle-même. Il y a

aujourd'hui un problème d'efficacité de la prise de décision publique. Un problème, d'abord, d'efficacité du pouvoir exécutif. Il y aurait sans doute besoin de plus de temps en amont, c'est-à-dire entre l'élection et la prise du pouvoir. Le délai est chez nous réduit à la portion congrue, aux alentours de dix jours, pendant lesquels on doit tout à la fois commencer à composer un gouvernement, constituer autour une équipe, arrêter les premières décisions urgentes, préparer le premier sommet européen... Dans d'autres pays, ce délai est plus long, permettant, comme aux États-Unis, de mieux se préparer ou, comme en Allemagne, de négocier dans le détail un accord de coalition.

Il y aurait, plus certainement encore, besoin de moins de temps en aval – en évitant les « frottements » inutiles dans la préparation de la loi. Dans l'administration, l'adoption d'un « *spoils system* » à la française mettrait de l'huile dans le système. Cela consisterait à troquer le remplacement, ou la possibilité de remplacement, des direc-

4. « Trop de lois tue la loi », entretien au *Journal du Dimanche*, 21/01/2001.

teurs d'administration centrale dans la foulée de l'élection contre la réduction des membres de cabinet et, notamment, la suppression des conseillers techniques (qui ne sont que trop souvent les représentants de leur corps ou administration d'origine).

En politique, une réflexion sur la dyarchie exécutive serait également nécessaire : cette coexistence d'un président et d'un Premier ministre ne fonctionne plus bien. À côté de solutions radicales, comme la suppression du Premier ministre, n'y a-t-il pas des solutions pragmatiques comme la fusion des équipes des deux têtes de l'exécutif ? Un président, un Premier ministre, un seul cabinet, obligeant *de facto* à la solidarité entre Matignon et l'Élysée. Cela renforcerait la rapidité des décisions, éliminant les coûts de frottement inévitables liés à l'existence de plusieurs structures cherchant chacune à avoir un rôle. Cela renforcerait la lisibilité, en identifiant mieux le lieu du pouvoir et en ne faisant plus des équipes de la présidence une « chambre d'appel » des arbitrages de l'équipe du Premier ministre. Reste le problème d'efficacité du législatif, pour partie philosophique : nous voyons la loi comme applicable à tous, réglant tous les problèmes, adoptée pour la nuit des temps. Or la décennie passée montre qu'elle s'apparente de plus en plus à un logiciel : plus expérimentale, plus temporaire, remaniée successivement par des mises à jour tenant compte des difficultés d'application. Ce problème est aussi pour partie technique : la procédure législative n'est plus adaptée. Le Parlement ne dispose pas de suffisamment de temps entre l'examen d'un texte en conseil des ministres et le début de la discussion parlementaire. Il consomme trop de temps dans une séance publique devenue sans réel objet après un examen approfondi du texte en commission.

La démocratie vit une crise des résultats et la question de la qualité des politiques publiques trouve là encore très souvent son origine dans un problème de rythme. Il ne s'agit pas simplement de « donner du temps au temps », la « *slow democracy* » devant rejoindre la « *slow food* » ou les « *slow cities* ». Les politiques publiques sont parfois trop lentes. Nous vivons, et c'est heureux, dans des sociétés plus horizontales. Nous vivons, et c'est heureux également, dans des sociétés qui n'ont pas le même rapport au risque que celles des siècles précédents – au prix parfois d'excès de « juridicisation » et de dérive du principe de précaution. Ce faisant, la concertation des citoyens, les normes environnementales, la protection des consommateurs ont eu un impact sur les politiques publiques elles-mêmes et donc

sur l'économie en général. Elles ont eu pour effet d'étirer le temps. Sur bien des sujets, « la France (...) ralentit dans l'absolu et en relatif ». Pour des grands projets, par exemple un centre commercial ou une tour de bureaux, il faut compter en moyenne entre dix et quinze ans en France ; cela va respectivement deux fois plus vite ailleurs en Europe, trois fois plus vite aux États-Unis, cinq fois plus vite en Chine. À l'aune des coûts de ces politiques, une « révision générale des politiques publiques » (RGPP) a été effectuée. Il serait utile de réitérer l'exercice à l'aune du temps.

Les politiques publiques sont parfois trop rapides. Nous vivons aussi, et c'est moins heureux, dans des sociétés hyperréactives. Harold Wilson (1916-1995, deux fois Premier ministre au Royaume-Uni) disait déjà : « En politique, une semaine dure une éternité ». À l'heure

Tout événement saisi par la spirale de la médiatisation appelle une réaction, voire une décision, immédiates.

des chaînes d'information continue et des réseaux sociaux, il faudrait désormais dire « un jour ». L'efficacité des politiques publiques est affectée par cette course de vitesse. Tout événement saisi par la spirale de la médiati-

sation appelle une réaction, voire une décision, immédiates. Point de réflexion, de concertation, d'étude d'impact. Et donc, trop souvent, des projets de lois n'aboutissent pas, des lois demeurent inappliquées. Président de la République, Nicolas Sarkozy décide après un accident la rénovation immédiate de tous les ascenseurs. La loi est adoptée définitivement à peine plus d'un mois après son dépôt. Résultat ? Non seulement l'estimation des délais et des coûts s'est révélée fantaisiste, mais les effets pervers se sont multipliés – notamment la grande difficulté à faire réparer les ascenseurs en panne, l'entretien étant moins rentable que la rénovation...

Candidat à la présidence de la République, F. Hollande a improvisé l'instauration d'une taxe à 75 % sur les revenus supérieurs à un million d'euros. Le Conseil constitutionnel, fidèle à sa jurisprudence, a censuré la mesure qui a fini, rafistolée, par cumuler les inconvénients : les citoyens français ont eu le sentiment que le gouvernement a manqué à sa parole, les investisseurs étrangers ont fini par croire que la France, selon la formule lancée alors par E. Macron, c'était « Cuba sans le soleil »... Droite et gauche confondues, s'il est un domaine où

5. Guillaume Poitrinal, « Ne pas freiner en pleine course », <www.millenaire3.com>, octobre 2012.

l'on constate les effets de mesures trop rapides, c'est bien celui de fiscalité : la logique financière de court terme impose des dispositions d'application immédiates voire rétroactives... Alors, donner du temps au temps ? Pas toujours. Il est des sujets où, à l'inverse, il convient d'accélérer. Pour trouver le bon rythme, mais surtout pour redonner du sens au temps, de la profondeur, afin de sortir du culte du présent, sinon de l'instant. La démocratie, en effet, n'est pas seulement une procédure électorale, c'est aussi un projet culturel.

Daniel Arasse, l'historien de la peinture, a montré comment l'invention de la perspective avait permis, à partir de la Renaissance, la projection dans l'avenir. C'est un défi du même ordre auquel nous sommes collectivement confrontés aujourd'hui. Deux conditions doivent être réunies pour le relever. La première est d'avoir une vision de l'avenir. L'exercice est difficile dans une période qui se caractérise par des mutations d'une rapidité et d'une ampleur sans précédent. Mais c'est plus que jamais nécessaire. Expliquer son projet de long terme. Fixer des objectifs qui, parfois, doivent dépasser l'horizon d'un mandat (par exemple, transformer notre modèle de développement pour s'adapter à la nouvelle donne climatique...). Cela exige de sortir de la technocratisation qui a envahi la politique et a pour effet de n'évoquer que des « mesures » (dont l'immense majorité des citoyens ne peut percevoir la portée) et de négliger de convaincre sur les objectifs poursuivis.

La seconde condition suppose d'inventer une « grammaire du long terme », avec des institutions et des méthodes qui permettraient de redonner du sens au temps. Ainsi la mission du président de la République pourrait-elle utilement se concentrer sur la définition qu'en avait donnée le général de Gaulle : « en charge de l'essentiel ». Ainsi encore, l'État pourrait-il tenter de redevenir « le maître des horloges⁶ ». Ainsi, enfin, le Parlement pourrait-il être doté d'une chambre plus spécifiquement consacrée à l'avenir, au travers, par exemple, de cette « académie du futur » évoquée par Pierre Rosanvallon. Au-delà, la méthode est simple à énoncer, l'exécution étant comme souvent plus complexe. Lorsqu'il s'agit de réformes structurelles dont l'efficacité tient d'abord à la stabilité et à la continuité, il faut bâtir des consensus, ce qui oblige à des compromis auquel notre culture politique répugne trop souvent...

6. Philippe Delmas, *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Odile Jacob, 1991.