

JOURNAL

Défense et illustration des « Sages »

DOMINIQUE SCHNAPPER

Juristes et politologues s'interrogent sur le sens du développement depuis les années 1970 des commissions, comités ou autorités, qualifiés d'Autorités administratives indépendantes (AAI)¹. Mais sous ce terme sont regroupés deux types d'organismes tout à fait différents. Les uns sont des instances permanentes, dotées de pouvoirs définis par la loi. Les commissions successives de l'audio-visuel, Haute Autorité, CNCL, CSA, en constituent l'exemple le plus significatif, étant donné l'intensité des conflits autour du contrôle des médias. Leur existence et leur rôle posent tout le problème des limites et des avantages de la délégation du pouvoir de l'Etat. Les autres sont des commissions provisoires, dépourvues de pouvoir de décision, convoquées pour donner leur avis sur un problème précis. La Commission de la Nationalité réunie entre juillet 1987 et janvier 1988 en est un bon exemple. Le seul trait commun aux deux types, justement relevé par Evelyne Pisier, est l'idée d'indépendance tant à l'égard du Gouvernement que des intérêts particuliers². A partir de mon expérience de membre de la Commission de la Nationalité, je voudrais présenter quelques réflexions sur le sens et les avantages des Commissions du deuxième type. Je ne traiterai pas du contenu de leurs travaux ni de la qualité de leurs conclusions — par définition inégale selon les cas —, je m'efforcerai d'analyser le rôle qu'elles peuvent jouer dans les démocraties modernes.

1. Ce texte a été préparé pour le Collège de Philosophie que dirigent Luc Ferry et Alain Renaut, et présenté le 18 mars 1989. Inutile de dire qu'il a bénéficié de l'exposé d'Evelyne Pisier qui a précédé sa présentation et de la discussion qui l'a suivie.

2. Evelyne Pisier, Vous avez dit indépendantes ? Réflexions sur les AAI, *Pouvoirs*, n° 46, 1988, p. 71-83.

Il va de soi que les Sages comme personnes ne sont pas plus sages que n'importe quel autre citoyen. La « sagesse », qui se réfère à l'indépendance prêtée à toutes les AAI, ne désigne pas la qualité des individus, mais un rôle social. L'« indépendance » dans ce cas consiste à faire sortir la discussion publique de la logique étroitement politique, qui consiste à s'opposer à une mesure ou à un projet, non à cause de son contenu, mais parce qu'il est proposé par l'adversaire (ce qu'on nomme aujourd'hui, d'un mauvais terme, la logique « politicienne »). Les conditions de nomination et de travail doivent permettre d'assurer cette « indépendance » réelle et symbolique.

LES CONDITIONS DE L'INDÉPENDANCE

Il faut que les Sages soient désignés par le Gouvernement et non par des groupes particuliers. Aucune forme d'élection ou de choix corporatif n'assurerait la même indépendance que la nomination de personnalités à titre individuel. De plus des nominations qui prétendraient représenter des groupes particuliers feraient double emploi avec le Conseil économique et social. Le choix par le Gouvernement n'empêche pas l'indépendance, dans la mesure où il est soumis au contrôle de l'opinion publique, en particulier des médias. Si le Gouvernement de Jacques Chirac avait composé la Commission de la Nationalité avec des militants du RPR sans compétence particulière, la critique de la presse lui aurait immédiatement enlevé toute crédibilité.

Les commissions s'autolégitiment par la réputation des personnalités qui en sont les membres et, plus encore, par la qualité de leur travail ou de leurs propositions. Cette nécessité de l'autolégitimation incite les Sages à réaliser un travail qui s'impose par son sérieux et son réalisme et à manifester clairement leur indépendance à l'égard du Gouvernement. *A contrario*, l'exemple de la CNCL, créée en 1986 par la loi de Fr. Léotard, a été à cet égard illustratif : en nommant à la tête des différentes chaînes de télévision des personnalités qui, à tort ou à raison, semblaient n'avoir pas d'autre qualité que d'avoir été « mises au placard » par les socialistes, elle a épuisé d'un coup tout son crédit, malgré le pouvoir qui lui était accordé par la loi. Ce qui est vrai d'une commission du premier type dotée de pouvoirs réels l'est plus encore d'une commission de Sages, dont le rôle n'est que consultatif. Si elle apparaissait, par sa composition ou sa pratique, dépendante du Gouvernement qui l'a nommée, elle perdrait toute forme de légitimité.

Constituées *ad hoc* pour examiner un problème ou un projet précis, les commissions doivent être provisoires. Les fonctions doivent aussi être gratuites : la sagesse ne doit pas devenir une profession, dont l'exercice dépende du Gouvernement. Cette exigence conduit, certes, à recruter les Sages parmi les fonctionnaires, pratiquement surtout parmi les professeurs et les membres des grands corps de l'Etat. Pour des raisons évi-

denes, ce sont effectivement eux qui ont été les plus assidus au cours des travaux de la Commission de la Nationalité. Malgré cet inconvénient indiscutable, il me paraît indispensable, pour que les « Sages » échappent, autant que faire se peut, à la logique étroitement politique, qu'ils ne bénéficient pas des gros salaires (comparés à ceux de l'administration), qui sont accordés aux membres des commissions permanentes. C'est en refusant l'institutionnalisation qu'une commission peut garder son indépendance réelle et symbolique, son pouvoir sur l'opinion. Une commission de Sages permanente ne pourrait manquer de revenir à la logique « politicienne ». Seul le caractère provisoire permet aux Sages d'échapper, partiellement et pour un temps, à la pression des amitiés et des alliances liées aux luttes politiques quotidiennes. De plus — et c'est évidemment essentiel — si la « sagesse » devenait une institution permanente, elle dépouillerait la représentation nationale de son pouvoir et remettrait en cause le principe même de la légitimité politique.

Les commissions doivent enfin limiter le nombre des spécialistes ou, en tout cas, compter à la fois des spécialistes et des « honnêtes hommes », capables d'aborder les débats avec un esprit plus libre. Les spécialistes reconnus d'un problème constituent un champ intellectuel, où les positions sont fixées les unes par rapport aux autres selon la même logique que dans la vie politique. Parmi les chercheurs qui étudient les problèmes liés à l'immigration et à la citoyenneté, les options des uns et des autres, des uns en fonction des autres, sont établies une fois pour toutes et ne sont pas susceptibles d'évoluer. Il est évidemment nécessaire de consulter les personnalités compétentes, mais il est préférable de ne pas les nommer membres des commissions de Sages ou, en tout cas, de ne pas les nommer seuls. Les non-spécialistes sont, eux, susceptibles de remettre en question leurs sentiments et leurs préjugés, au fur et à mesure qu'ils acquièrent une véritable compétence, non les experts, conduits par la logique de la reconnaissance interne de leur milieu à maintenir leurs choix originels.

INUTILES OU ILLÉGITIMES ?

Les commissions de Sages ont subi une double critique, d'ailleurs contradictoire. Pour les uns, elles sont inutiles : qu'une commission soit le meilleur moyen d'enterrer un problème est un véritable cliché, la vanité d'un rapport « oublié dans un tiroir » aussi. Les autres, à l'inverse, mettent en question la légitimité même de commissions, qui, bien qu'elles ne soient pas issues du suffrage universel, détiendraient une part de pouvoir, dépouillant les assemblées législatives légitimement élues de leurs prérogatives. Je crois que ces deux critiques — qui doivent être examinées séparément — ne sont pas fondées et reposent sur une mauvaise interprétation du sens des commissions de Sages.

Par définition, contrairement aux AAI du premier type, elles ne disposent d'aucun pouvoir et ne sauraient dépouiller du leur les élus du

peuple. On ne peut leur reprocher de réaliser une tâche qui ne débouche sur aucune décision, puisqu'elles n'en ont pas le pouvoir. Leur relation à la politique et aux hommes politiques est claire : elles n'ont pas de possibilité d'intervention directe. Leur travail n'empêche pas celui des commissions parlementaires, il le complète éventuellement. Le Parlement garde le droit absolu de ne pas tenir compte des propositions des Sages, comme il peut négliger les analyses de tous les autres experts.

En revanche, les Sages interviennent au niveau de l'opinion publique et là, leur rôle peut n'être pas vain. Laissons de côté le mythe de la « manipulation », qu'il s'agisse de la manipulation des Sages par l'opinion ou de l'inverse, pour admettre simplement qu'il existe une interrelation constante et complexe entre l'opinion et les instances diverses, qui, en même temps, l'organisent et l'expriment. Pour comprendre la spécificité de l'action des Sages parmi celles-ci, il importe de la comparer aux autres. J'analyserai le rôle du Sage par rapport à celui de l'*expert*, du *sondeur*, du *journaliste*, de la *vedette médiatique*. Bien entendu, dans ces cas aussi, ces termes désignent des rôles sociaux.

L'OPINION PUBLIQUE ET SES ACTEURS

Le rapport de la Commission des Sages présente des avantages par rapport au rapport de l'*expert*. Il est le fruit d'un travail collectif et permet de tenir compte de points de vue variés : dans notre Commission, le point de vue des historiens et des sociologues, celui des témoins a été pris en considération en même temps que celui des juristes. L'expert administratif risque toujours de produire un rapport technocratique ou, en tout cas, technique, peu susceptible d'être diffusé dans l'opinion publique par les médias. Les propositions de la commission de la Sécurité sociale, formée d'experts administratifs, ont eu peu d'écho dans le public, malgré l'attachement de la population à l'institution et la prise de conscience forte de son coût. De plus, même les plus hauts fonctionnaires n'ont pas toujours une indépendance comparable à celle des Sages : pour beaucoup, la carrière n'est pas totalement étrangère aux engagements politiques. Les Sages acquièrent la même compétence que l'expert, mais ils présentent des points de vue plus variés, ont une chance d'être plus indépendants et d'avoir plus de retentissement dans l'opinion publique.

Les avantages des Sages par rapport au *journaliste* sont autres. Ils peuvent légitimement prendre leur temps, ne pas être soumis à l'actualité la plus immédiate. Or les journalistes donnent un sens très étroit à l'actualité, réduite à l'événement du jour. Disposant de quelques mois au lieu d'un jour (au mieux de quelques-uns), les Sages peuvent acquérir plus de compétence. Ils ne sont pas contraints d'écrire des textes courts et simples, voire simplistes ou schématiques. Ils peuvent écrire un rapport de quelques centaines de pages, les journalistes sont réduits à quelques feuillets. Sur la nationalité, cette brièveté ne peut pas ne pas conduire à une simplifi-

cation excessive. Enfin, ils disposent de plus d'indépendance, dans la mesure où ils ne sont pas soumis à la tyrannie qu'exerce sur les décisions du rédacteur en chef l'image que ce dernier se fait des souhaits et des exigences de ses lecteurs. Disposant de plus de temps, de compétence et d'indépendance, les Sages proposent à l'opinion publique un autre point de vue que le *journaliste*. La même analyse pourrait être faite pour le *sondeur*, qui saisit l'opinion à un moment donné et dépend étroitement de l'actualité.

Par rapport aux *vedettes politico-médiatiques*, il est clair que les Sages donnent des avis plus indépendants, dans la mesure où les *vedettes* sont désormais partie intégrante du jeu politique : le Président de la République avait proposé un poste ministériel à Harlem Désir, les liens de sos-Racisme avec le Parti socialiste ne sont un mystère pour personne. On peut sans crainte avancer aussi que les Sages sont plus compétents, parce qu'ils ont collectivement consacré plus de temps à l'étude du problème.

Bien évidemment, les Sages interviennent comme source et expression de l'opinion publique en même temps que les autres acteurs et leurs propositions ne sont pas en tant que telles supérieures. Elles n'ont d'ailleurs du poids que dans la mesure où elles ne paraissent ni absurdes, ni irréalistes. Mais les Sages apportent un point de vue fondé sur plus de compétence. Leur position les autorise à privilégier le structurel plutôt que le conjoncturel, le long terme plutôt que le court terme, à remplacer l'affrontement idéologique par des discussions concrètes, à aider l'opinion à prendre quelque distance à l'égard du quotidien, du sensationnel et, plus généralement, du médiatique. Alors que tous les acteurs de la vie politique et administrative se plaignent de manquer du temps nécessaire à l'examen en profondeur des problèmes de la société, les Sages, dans les meilleurs cas, peuvent provoquer et animer la réflexion véritablement politique, c'est-à-dire la réflexion de la société sur elle-même. Puisque, dans les démocraties, le pluralisme de la vie publique s'exprime à travers la pluralité des organismes, des institutions et des opinions, l'intervention d'une instance différente ne peut qu'enrichir la discussion publique. Pourquoi les Sages, après des mois de travail sérieux, ne donneraient-ils pas leur analyse d'un problème de société, sur lequel l'avis des journalistes et des vedettes, sans compétence particulière, est régulièrement sollicité ? En quoi la démocratie représentative est-elle, par là, hafouée, étant entendu que les Sages ne disposent d'aucun pouvoir de décision et que leurs propositions et leurs conclusions sont soumises à la discussion de tous ? Le dessaisissement du Parlement par le Gouvernement n'est-il pas, à long terme, plus dangereux pour la vie politique ? Le traitement exclusivement par la presse des grands problèmes de l'organisation sociale ne comporte-t-il pas des risques plus graves ?

L'IDÉE D'UNIVERSITÉ

Les commissions de Sages peuvent légitimement revendiquer les qualités qu'ont toujours prônées les universitaires. L'examen en profondeur d'un problème, la compétence, l'indépendance vis-à-vis de tous les pouvoirs constituent le cœur des valeurs de l'université traditionnelle. On peut dès lors s'interroger sur l'attitude majoritairement critique des universitaires à l'égard des commissions de Sages. Laissons de côté certains « spécialistes », blessés de n'avoir pas été nommés eux-mêmes membres d'une commission, pour laquelle ils se jugeaient particulièrement qualifiés. Ecartons aussi les soixante-huitards attardés, mais encore nombreux dans les départements de sociologie, qui jugent qu'un universitaire, pourtant fonctionnaire, trahit ses valeurs en se mettant « au service du Gouvernement » et n'admettent l'activité politique que sous forme de révolte radicale ou de révolution. Les critiques des universitaires me paraissent poser une question plus fondamentale. L'université manque désormais d'esprit de corps, parce qu'elle n'a plus conscience de ses propres valeurs et aspire aux succès du monde médiatique. Appauvrie sur tous les plans, elle n'a plus le courage de revendiquer cette pauvreté, matérielle et sociale, au nom de valeurs différentes. L'idée d'université, telle qu'elle était traditionnellement conçue, c'est-à-dire comme une institution transmettant, en dehors de toute finalité professionnelle, un savoir et une réflexion fondamentale, scientifique, littéraire ou esthétique sur le destin humain, a-t-elle encore sa place dans les démocraties modernes ? L'université comme organisation n'est-elle pas réduite à sa fonction de transmission du savoir technique et bureaucratique, nécessaire pour participer à une société productiviste ? Auquel cas, les universitaires, mal à l'aise entre leurs aspirations à une université qui n'a plus sa place dans la société et la réalité de leur destin social, ne sauraient plus ni revendiquer ni reconnaître leurs propres valeurs. Luc Ferry s'est demandé si l'idée de « grande œuvre », dont la dimension aristocratique est évidente, était compatible avec la démocratie moderne, je pose la même question à propos de l'idée d'université traditionnelle.

Si l'université exerce désormais mal son rôle fondamental, l'intervention des Sages, porteurs des valeurs qui furent les siennes, apparaît d'autant plus justifiée. Introduire la réflexion détachée de l'événement immédiat dans la vie publique constitue un contrepoids à la présentation par les médias de la politique et des problèmes dits de société. Les commissions de Sages constituent un moyen de faire diffuser par les médias plus que les « petites phrases » en quoi ils résument les interventions des candidats aux élections et, dans les meilleurs des cas, de conduire à la réflexion en profondeur sur la société. Pourquoi limiter le nombre et la qualité de ceux qui sont autorisés à participer aux grands débats de la vie démocratique ?