

**Organiser l'assemblée contre l'anarchie et la tyrannie.
(Discussion du texte de Jon Elster sur les travaux relatifs aux assemblées politiques)**

Jon Elster a très bien pointé dans son texte la difficulté que représente la lecture de l'œuvre de Bentham. La méthode de lecture la plus féconde est celle qu'il utilise : elle consiste à recueillir quelques « pépites », quelques éclairages de Bentham sur les mécanismes à l'œuvre dans les assemblées.

Ma réaction au papier de Jon Elster ne peut prendre en compte l'ensemble des points qu'il soulève. Je commencerai par deux d'entre eux, par lesquels Jon Elster a, je crois, réussi à cerner ce qui fait la force, l'originalité et la pertinence toujours actuel de la réflexion de Bentham sur les assemblées politiques. Ces deux points sont :

- le caractère négatif de l'objectif affiché de *Political Tactics*
- Le problème du *free rider* motivationnel

Enfin, eu égard à l'objet de ce colloque, j'évoquerai les propositions de Bentham à propos de l'organisation des débats parlementaires.

1) Elster écrit que the “most important idea (of Bentham) is perhaps that the goal of institutional design is essentially negative” (Elster 2010, p.5). En effet, c'est cette affirmation de Bentham et la présence effective de cette idée derrière chaque observation et proposition de *Political Tactics* qui confèrent une profondeur sociologique à un ouvrage qui au premier abord ressemble à une liste de recettes.

Bentham prend soin de faire une liste des 10 maux que l'organisation du parlement doit permettre d'éviter : l'inaction, les décisions inutiles, l'indécision, la perte de temps, les surprises ou les précipitations, les querelles, le manque de

cohérence des mesures successives, les malhonnêtetés, les décisions mauvaises quant au fond ou quant à la forme. (Bentham 1791-1999, p. 17 ; Dumont, p. 57)

Cette liste donne une idée du sens du détail chez Bentham. Mais il ne s'agit pas d'une simple énumération hétéroclite. Chacun de ces maux pointe le même phénomène ou plus exactement le même couple de phénomènes étroitement liés : d'un côté la tendance au désordre ; de l'autre côté, l'usage par certains, plus intéressés ou plus motivés que les autres, de cette pente du désordre pour instaurer un ordre qui leur convient.

Quelle que soit l'importance des décisions que doit prendre une assemblée, faute d'être soigneusement guidée par un système de règles, la simple réunion d'un certain nombre de personnes génère très facilement un mouvement désordonné. Ce constat est aussi bien celui de Condorcet, contemporain de Bentham, que de Lewis Carroll à propos des comités universitaires qu'il avait à fréquenter à Oxford. L'envers de cette propension est le risqué de l'anarchie ou de la tyrannie : « Every cause of disorder is a source of profit to undue influence, and prepares, in the long run, for the approach of tyranny or anarchy »¹ (Bentham, 1791-1999, p. 20).

S'ils ne sont pas évités, les maux ont pour conséquence l'oscillation de l'assemblée entre le désordre ou l'ordre d'un seul ou d'un petit groupe. Il s'agit donc d'instaurer, *via* un système de règles, un ordre faisant en sorte que la contribution de chacun concourt à l'expression d'un vœu dont on puisse dire qu'il est celui de tous ou du plus grand nombre, et non celui d'une faction.

2) Le deuxième point que je retiens du commentaire de Jon Elster est l'importance du problème de la motivation et de l'initiative dans la réflexion de Bentham. En effet, la première source de désordre ou de mauvais ordre au sein

¹ « Toute cause de désordre tourne au profit d'une influence indue, et amène de loin la tyrannie ou l'anarchie ... » (Bentham/Dumont, 1791-1822, p. 63)

d'une assemblée réside, non pas dans la confrontation des intérêts, mais dans la distribution inégale de l'intensité des motivations. Le design institutionnel doit introduire une économie des motivations, plus exactement il doit faire en sorte que l'initiative des actions de l'assemblée ne soit pas soumise à la distribution spontanée des motivations.

Dans le langage contemporain des sciences sociales, on peut dire avec Jon Elster que Bentham a repéré un problème de *free rider* motivationnel. Plus s'accroît le nombre de participants et plus chacun d'entre eux peut penser pouvoir faire l'économie d'un effort d'attention, de réflexion et finalement de participation, sans nuire au résultat collectif. Sa contribution personnelle étant marginale, il pense que les autres feront aussi bien le travail à sa place. Mais si un grand nombre de participants pense de la même manière, le petit groupe des plus actifs aura de fait une influence indue et l'ensemble sera privé des contributions des *free riders*.

La solution réside dans l'institution de rôles qui prescrivent à certains agents différentes fonctions d'initiative. Il en va ainsi des ministres auxquels revient la charge de proposer les motions (Dumont, p. 72 ; Bentham, p. 110). Par ailleurs, ces rôles doivent être définis de telle manière que la motivation de leurs détenteurs ne se dégrade pas. Ainsi vaut-il mieux que le président de l'assemblée, dont le rôle consiste à faire les arbitrages nécessaires à la résolution des conflits de procédures, soit permanent, non seulement pour bénéficier de l'expérience accumulée mais aussi parce qu'il « se sentira plus intéressé à (les) bien conduire [les assemblées] qu'un président passager. Celui-ci, qu'il remplisse bien ou mal sa place, doit toujours la perdre. Le président permanent, qui ne la perd qu'en la remplissant mal, a un motif de plus pour accomplir tous les devoirs. » (Dumont, p. 66 ; Bentham, p. 67).

Mais s'il s'agissait seulement d'assigner la fonction d'initiative à un membre, on ne ferait qu'organiser la tyrannie. L'institution de la fonction empêche bien

l'inertie ou l'abstention que le problème du *free rider* motivationnel peut susciter ; mais elle ménage en même temps le contrôle de tous sur celui qui détient la fonction prescrite ou fait en sorte qu'il n'en ait pas le monopole. Ainsi le président de l'assemblée est subordonné à l'assemblée, il ne peut continuer à exercer sa fonction que si celle-ci considère qu'il se comporte conformément au vœu général (Dumont, p. 68 et 71 ; Bentham, p. 70). Ainsi les ministres ont-ils la charge d'initier la présentation de motions mais ils n'en ont pas le monopole (Dumont, p. 73 ; Bentham, p. 110).

Bentham préconise donc à la fois l'institution de l'initiative et le contrôle de son usage. D'une manière générale, il est toujours soucieux de contrebalancer toute mesure par une autre, chargée d'éviter les inconvénients de la première. Ainsi faut-il que les députés connaissent à l'avance les questions et les motions sur lesquelles ils auront à se prononcer ; un programme détaillé doit éviter les surprises. Mais ce programme ne doit pas devenir une contrainte aveugle, il faut une règle flexible permettant l'introduction de projet de loi, dans le cas de circonstances graves et imprévues (Dumont, p. 90-95 ; Bentham, p. 113-115)

3) Puisque l'objet de ce colloque est la parole au sein des parlements, il n'est pas inutile d'examiner la manière dont l'art de ménager un ordre social au sein de l'assemblée s'applique, chez Bentham, à l'organisation des débats. Comme à son habitude, sa réflexion et ses recommandations touchent tous les aspects de la chose examinée. En voici une sélection :

- Le débat doit être lancé par l'auteur de la motion examinée.
- La fin des discours devrait être scandée par une expression stéréotypée, par ex. « j'ai dit », afin que dûment avertis de l'achèvement de chaque discours, les orateurs ne se coupent pas la parole.
- Les débats doivent tantôt permettre (dans les comités), tantôt interdire (dans l'assemblée plénière) la réplique.

- Il faut veiller farouchement à l'unité d'objet du débat, en interdisant tout écart de discussion hors de la motion examinée.
- Il vaut mieux diviser la délibération en trois débats.
- Les discours ne doivent pas être écrits : chacun ayant une fonction différente et examinant le projet de loi sous un angle différent.
- Ils doivent être adressés au président et non aux membres de l'assemblée, éviter les noms propres désignant les membres de l'assemblée, ne pas imputer de mauvais motifs aux orateurs précédents.
- Il faut soigneusement distinguer le débat, l'expression des opinions et le vote.

Ces préconisations dont je ne peux restituer les justifications reviennent toutes à organiser le débat à partir d'un ensemble limité d'opérations : découper des séquences, distinguer des fonctions, distribuer l'initiative, contrôler l'impact des passions. Bentham fait du débat parlementaire, à partir de l'exemple britannique, une machinerie complexe, un artifice ingénieux très éloigné des formes spontanées de la conversation. A deux reprises, il souligne la différence avec le modèle de la conversation et insiste même sur le fait que ce modèle ne convient pas à l'organisation des débats en assemblée (Dumont, p. 138 et 145 ; Bentham, p. 92 et 98).

Pour finir, j'ai deux questions à poser à Jon Elster. La première sur la place de Bentham dans la théorie de la décision collective et la seconde sur l'impact de l'organisation partisane au sein des parlements.

1) Jon Elster a trouvé des passages des écrits de Bentham qui montrent qu'il connaissait les travaux de Condorcet et plus précisément son théorème sur la supériorité épistémique de la règle de majorité qu'on appelle maintenant théorème du jury. Elster souligne le contraste entre les conséquences de ce théorème du jury et celles du problème du *free rider* motivationnel au cœur de

l'étude de Bentham. Le théorème du jury conduit à préférer des assemblées aux effectifs importants ; à l'inverse, Bentham estime que plus le nombre de participants augmente, plus décroissent leur motivation et les chances d'une attitude active.

Cette opposition en pointe une autre plus vaste. Dans ses écrits, Condorcet propose des recommandations organisationnelles, au même titre que Bentham, quoique de manière moins systématique. Néanmoins, nous retenons principalement, notamment depuis le livre fondateur de Arrow (1951), parmi l'ensemble de ses travaux sur les assemblées et les jurys, ses démonstrations mathématiques. Après Arrow, Condorcet a été perçu comme un pionnier de la théorie du choix social. Cette théorie du choix social, au même titre que la mathématique de la décision qui la précède et pour laquelle Condorcet est un contributeur important, est presque exclusivement concentrée sur l'acte du vote et sur l'agrégation des préférences.

Pensez-vous que nous pouvons, à l'inverse, donner à Bentham le statut de pionnier, insuffisamment connu et étudié, pour une autre manière d'étudier les décisions collectives ? Je pense à une théorie de la décision collective moins centrée sur le vote et l'agrégation des préférences et davantage intéressée par les formes organisationnelles et l'argumentation, une théorie à laquelle vos propres travaux sur la décision collective contribuent ?

- 2ème question : il me semble qu'à l'époque de Bentham, la vie parlementaire britannique, tout comme les assemblées françaises, n'étaient pas gouvernées par des partis politiques ou par des équivalents fonctionnels. Une grande partie des parlements contemporains voient au contraire leur activité très fortement structurée par la confrontation entre majorité et opposition, ce qui va de pair avec une plus ou moins stricte discipline des députés vis-à-vis de leur parti. On imagine aisément que ce type de configuration ne présente pas les mêmes caractéristiques que celles repérées par Bentham. Ainsi il n'est pas sûr que

l'ampleur du problème du *free rider* motivationnel soit aussi forte dans les parlements modernes. On peut imaginer que la lutte politique génère l'initiative, diminue le rôle de l'argumentation. A moins que les partitions partisans ne fassent qu'infléchir ou déplacer la pertinence des observations de Bentham. Ainsi peut-on faire l'hypothèse que le problème du *free rider* motivationnel se déplace au sein des partis ; et que le problème principal n'est plus les asymétries d'attention et d'engagement mais la limitation des effets de l'opposition systématique entre partis. Bref, le poids des organisations partisans dans les parlements modernes ne rend-t-il pas caduques une grande partie des observations et des recettes de Bentham? Ou de manière moins grossière, dans quelle mesure ce poids des organisations partisans exige-t-il une révision des réflexions de Bentham ?

Philippe Urfalino/EHESS-CNRS

REFERENCES

Arrow, K. (1951) *Social choice and individual values*. New York: John Wiley.

Bentham, J. ([1791]1999), *Political Tactics*, Oxford, Clarendon Press.

Bentham, J. ([1791]1822), *Tactique des assemblées législatives*, Ouvrages extraits des manuscrits de ..., par Et. Dumont, 2^{ème} édition, Paris, Bossange Frères.

Elster J. (2010), "What's Everybody's Business Is Nobody's Business. Bentham on Political Assemblies", *Making Parliament Speak. Methods and Issues in the Analysis of Debates within Political Assemblies*, Paris, October 13-14.