

SOUS LA DIRECTION DE
Jean LECA et Roberto PAPINI
(1985)

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES
CHICOUTIMI, QUÉBEC
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

Les Classiques des sciences sociales est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25^e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs.
C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Un document produit en version numérique par Roger Gravel, bénévole,
[Page web](#). Courriel: wsl@rogergravel.com

à partir du texte sous la direction de :

Jean LECA et Roberto PAPINI

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

Paris : Economica, 1985, 197 pp. Collection : “Politique comparée.”

L’auteur nous a accordé le 4 avril 2018 son autorisation de diffuser en accès libre à tous ce texte dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriel : Jean LECA : jean.leca@gmail.com

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

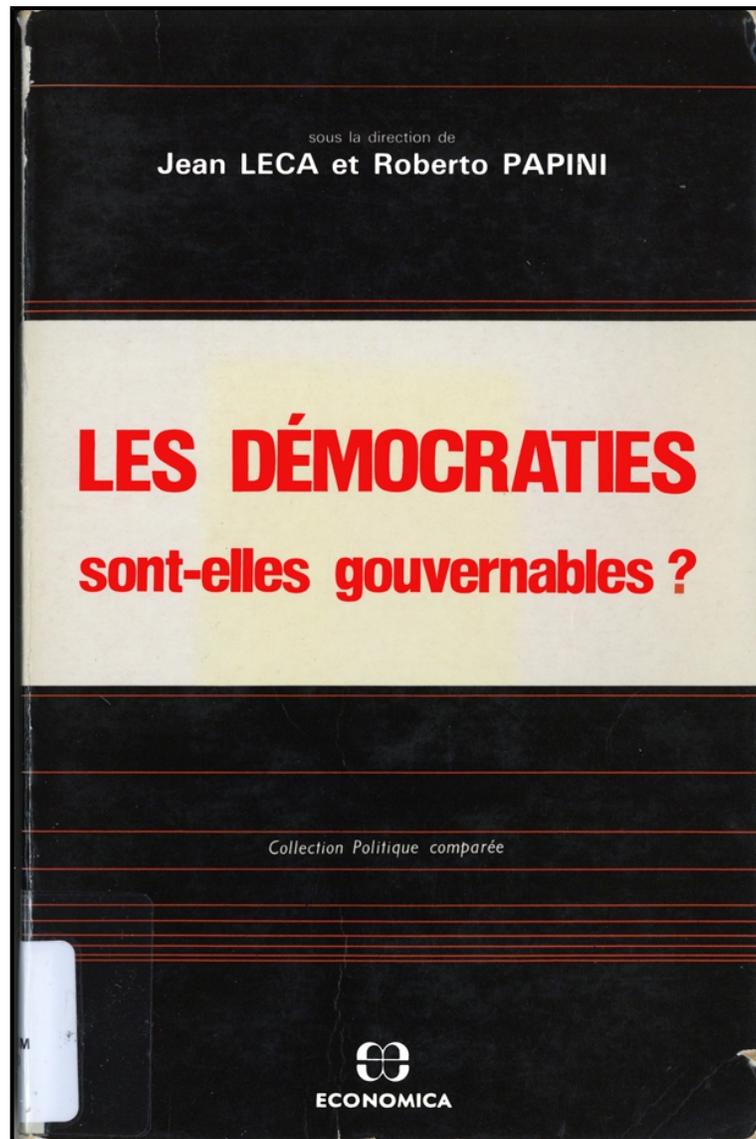
Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5” x 11”.

Édition numérique réalisée le 30 novembre 2018 à Chicoutimi, Québec.



SOUS LA DIRECTION DE
Jean LECA et Roberto PAPINI
Les démocraties sont-elles gouvernables ?



Paris : Economica, 1985, 197 pp. Collection : "Politique comparée."

Ont collaboré à cet ouvrage :

Achille Ardigò, Professeur à l'université de Bologne (Italie).

Louis Baeck, Professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (Belgique).

Jean Leca, Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Eduardo Palma, CEP AL - Comisión Económica para América Latina à Santiago (Chili).

Roberto Papini, Professeur à l'université de Trieste (Italie).

Antonio Pavan, Professeur à l'université de Padoue (Italie).

Louis Sabourin, Professeur à l'université du Québec à Montréal (Canada).

Jacques Vandamme, Professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (Belgique).

Harlan Wilson, Professeur à l'Oberlin Collège (États-Unis).

Cet ouvrage est issu d'une recherche coordonnée par une Commission d'études de l'Institut International Jacques Maritain (Via Rovigo n° 16 – 00161 Roma) qui a organisé pendant plusieurs années des rencontres et des séminaires où étaient invités de nombreux experts.

Les textes rassemblés dans ce livre ont été présentés à l'occasion du congrès international commémorant le centenaire de la naissance de Jacques Maritain qui a eu lieu à Ottawa au Canada du 6 au 9 octobre 1982.

Cette commission qui s'intitule maintenant groupe de Praglia sur la *démocratie* (d'après le nom de la célèbre Abbaye bénédictine près de Padoue où l'Institut Maritain a son Centre d'Études et de Recherches), poursuit son travail d'étude et de réflexion sur les problèmes actuels et les perspectives de la démocratie.

Collection Politique comparée
dirigée par Gérard Conac et Bertrand Badie

LES DÉMOCRATIES sont-elles gouvernables ?

sous la direction de

Jean LECA

*Professeur à l'Institut
d'Études Politiques
de Paris*

Roberto PAPINI

*Professeur de Théorie
des Partis Politiques
à l'Université
de Trieste*



© Éd. ÉCONOMICA, 1985
49, rue Héricart, 75015 Paris

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

Qui oserait n'être pas démocrate ? Mais qui soutiendrait que la démocratie est un mode de gouvernement efficace, rationnel et satisfaisant ? Plus le credo démocratique s'étend, en se diluant au point d'en perdre tout sens cohérent, plus le gouvernement démocratique paraît un artifice de plus en plus risqué. La démocratie va-t-elle tuer la démocratie ?

Au-delà des solutions imaginées par les hommes pour triompher de ce paradoxe, cet ouvrage ne cache pas ses partis pris démocratiques. Ses auteurs ne rougissent pas de mêler réflexion philosophique, engagements pratiques et analyses de sciences sociales. Ils ne proposent pas la solution, mais en écartent quelques-unes et suggèrent des démarches et des questions. Ils n'ont pas de cure miracle pour guérir de la « maladie », ils avancent seulement des diagnostics et, surtout, s'efforcent de ne pas tuer le patient.

*
* *

Achille Ardigò

Eduardo Palma

Louis Sabourin

Louis Baeck

Roberto Papini

Jacques Vandamme

Jean Leca

Antonio Pavan

Harlan Wilson

ISBN 2-7178-0904-X

Prix : 90 F

Note pour la version numérique : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[197]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
Table des matières

[Quatrième de couverture](#)

[Présentation](#) de Roberto Papini [5]

[PREMIÈRE PARTIE](#)

L'IDÉAL DÉMOCRATIQUE EN QUESTION [13]

Jean Leca, “[Sur la gouvernabilité.](#)” [15]

Louis Baeck, “[Idéologies, économie et démocratie.](#)” [29]

Achille Ardigò, “[Sociabilité et démocratie.](#)” [49]

Antonio Pavan, “[Exigences nouvelles de la démocratie.](#)” [63]

[DEUXIÈME PARTIE](#)

PROBLÈMES DÉMOCRATIQUES CONTEMPORAINS [85]

Louis Sabourin, “[Mutations internationales et paradoxes démocratiques.](#)” [87]

Jacques Vandamme, “[Les États européens face aux défis transnationaux et régionaux.](#)” [107]

Eduardo Palma, “[La gouvernabilité de la démocratie en Amérique latine.](#)” [121]

Harlan Wilson, “[La gouvernabilité des démocraties nord-américaines.](#)” [147]

[CONCLUSION](#)

Jean Leca, “[Perspectives démocratiques.](#)” [173]

[6]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

PRÉSENTATION

par Roberto Papini

Secrétaire Général de l'Institut International Jacques Maritain

[Retour à la table des matières](#)

Durant les années 50, le développement politique et social du monde occidental et le début d'émancipation du tiers monde ont nourri un optimisme d'autant plus illusoire que les futurologues pronostiquaient une croissance continue. Les difficultés économiques des années 70 et le malaise social qui s'en suivait sonnèrent le glas de cette euphorie.

Ce phénomène de crise accentué par ailleurs par le développement scientifique et technologique a suscité bon nombre d'analyses, mais peu de thérapeutiques convaincantes. Et ce désarroi des politiques économiques face au mal à traiter apparaît dans la pratique des divers gouvernements.

Face à ces difficultés, les pays en voie de développement ont subi une véritable décomposition, tandis que les pays industriels, relativement mieux armés grâce notamment à l'accumulation opérée durant les années précédentes, ont connu des dégâts plus limités. Selon des modalités différentes, ceux-ci se sont engagés dans la voie difficile de l'austérité, après avoir pris conscience que le temps des croissances fortes était révolu.

Pour faire face à la gravité de la situation, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre une stratégie polymorphe qui agirait sur plusieurs facteurs, notamment en renforçant la part de la recherche et celle des

investissements afin de développer la vitalité des entreprises. Les sommes disponibles n'étant plus extensibles, il s'agit de bousculer les droits acquis, les conséquences politiques et sociales d'une telle attitude étant facilement prévisibles.

La fin de l'espoir en une issue rapide a provoqué une remise en cause de l'État-providence, qui s'est accompagnée, à son tour, d'une critique de la démocratie représentative, considérée comme un obstacle à la rationalisation économique. Toute une littérature scientifique, suivant des approches différentes, a apporté des arguments savants à de telles analyses, en amenant de « l'eau au moulin » de ceux qui dans ce volume, sont [6] souvent appelés, et pour cause, les tenants de l'idéologie de la crise (c'est-à-dire, l'idéologie qui commande une certaine lecture de la crise elle-même, en vue d'une « normalisation sociale »).

Pour schématiser, les termes de la question sont exprimés ainsi par Louis Baeck dans un chapitre de ce livre : « les contradictions structurelles de nos sociétés résultent de l'incompatibilité entre les exigences fonctionnelles de la démocratie politique et les exigences du développement du capitalisme libéral ».

Face à ce défi, nombre de politologues préconisent un État plus fort (et une société plus « apathique »), tandis que d'autres rêvent d'une société plus forte et plus autonome (et d'un État moins interventionniste). Tous s'accordent plus ou moins explicitement quant à l'opportunité de revoir les modalités de l'État-providence et certains veulent même limiter l'« expansion démocratique » qui, outre des raisons purement économiques, serait l'une des causes majeures de l'ingouvernabilité de nos sociétés. ¹

¹ Ces attitudes ont également provoqué des réactions vigoureuses. Je me contenterai de citer la position de l'ex-ministre français du Plan, Michel Rocard : « Véritable école du fatalisme, l'idéologie néo-libérale cherche à rétablir des processus d'accumulation au détriment des salariés et des travailleurs indépendants, en affaiblissant leur capacité de résistance. Le coût social d'une telle politique devient vite insupportable car elle provoque l'éclatement du monde du travail aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie et les services. Son efficacité économique est au demeurant plus que douteuse puisque la modération temporaire de l'inflation exige, aujourd'hui plus qu'hier encore, la mobilisation de tous les acteurs de la vie économique ». Michel Rocard, « Du bon usage de la rigueur », *Le Monde*, 14 juillet 1982.

Quelle que soit la stratégie globale la plus apte à provoquer la reprise économique, il n'y a pas de doute que le système social a souvent « surchargé » l'État au-delà de ses possibilités. Cette crise socio-politique doit être l'occasion d'une réflexion approfondie, tant au niveau de la théorie de l'État que du modèle de développement économique et de l'organisation sociale. En effet, la portée et la nature de cette crise vont bien au-delà du problème de la gouvernabilité et touchent aux racines mêmes de la vie au sein de nos sociétés.

Peu satisfait des analyses avancées, l'Institut International « Jacques Maritain »² a constitué une commission internationale qui, partant d'une inspiration *personnaliste*, apporte sa contribution au débat en cours dans les sociétés occidentales. Les résultats des travaux de cette commission sont consignés dans ce livre.

Quelques questions préalables

Il semble utile de poser quelques questions préliminaires :

– Le fonctionnement général de nos démocraties est-il le premier responsable de la situation ? Ou bien, d'autres facteurs entrent-ils en ligne de compte, et particulièrement les contradictions inhérentes au système [7] capitaliste, comme le prétendent certains et non plus seulement les néomarxistes ? Par exemple, le désordre financier international, la concurrence des nouvelles puissances économiques, la diminution de la part de la recherche et de la productivité, le non-décollage – sauf exception – des pays en voie de développement, l'imprévoyance des entrepreneurs durant les années de prospérité, et surtout, les mutations technologiques et leurs conséquences sociales.

– De plus, au-delà des « règles » et des « exigences » du capitalisme libéral – pourtant fortement évolué – et du débat actuel entre ceux qu'on pourrait appeler les « monétaristes » et les « producti-

² L'Institut International « Jacques Maritain » est une association culturelle qui réunit des intellectuels d'inspiration *personnaliste*. Il a son siège à Rome et des Sections Nationales dans plusieurs pays. Son but est de contribuer à l'étude et au débat de quelques-unes des questions contemporaines actuellement discutées dans les domaines de la philosophie et des sciences sociales.

vistes », pourquoi ne pas envisager des correctifs, même importants au processus de développement ³, de manière qu'entre modèle social et modèle politique, il n'y ait pas ruptures mais au contraire continuité ? Il n'est pas question d'ailleurs de nier que le processus de développement des démocraties occidentales a joué un rôle dans la désintégration sociale en cours depuis les années 60.

– On ne peut pas négliger les responsabilités sociales et politiques du système économique capitaliste. Dans ses formes les plus dures, il est non seulement lié à des politiques économiques et sociales, mais aussi à des politiques institutionnelles de nombreux régimes autoritaires de l'Amérique Latine. Au-delà de leur héritage colonial et post-colonial, ces régimes sont inspirés soit par la doctrine de la « sécurité nationale », soit par la théorie de la « démocratie protégée ».

Mais cette crise, malgré son ampleur et ses conséquences, n'a-t-elle pas des aspects salutaires ? C'est à travers les tensions que la crise a provoquées et les transformations qu'elle a suscitées que les idéologies et les mentalités ont été remises en question, tout comme certaines structures politiques, sociales et administratives. Tout cela a ouvert la voie à la recherche de nouveaux modèles sociaux.

– Enfin, même si l'on reconnaît les acquis positifs de notre démocratie politique – et nous croyons être de ceux qui sont bien conscients des phénomènes élitistes qui la limitent – on ne saurait exagérer ses possibilités. Nos pères avaient progressivement établi un système démocratique qui avait pour tâches essentielles de défendre les frontières extérieures et l'ordre public aussi bien que d'empêcher le fonctionnement incorrect du marché ; aujourd'hui le même système est surchar-

³ « Produire *autrement* d'autres valeurs d'usage dans un monde éclaté où chaque société redéfinit ses besoins en fonction de son milieu et de ses cultures propres, c'est là aujourd'hui une simple vue de l'esprit. Mais cela peut aussi apparaître demain, comme la simple politique de sortie de la crise », F. Partant, *La fin du développement*, Paris, 1982.

« La croissance est momentanément arrêtée parce que, parmi les pays plus avancés, aucun n'est encore parvenu à jeter les bases d'une nouvelle organisation économique, politique et sociale. C'est une cohérence d'ensemble qu'il faut désormais trouver entre les modes de production, de consommation, de gestion du temps, de répartition des ressources et d'intervention étatique qui sont exigés par la troisième révolution industrielle », G. Lafay, « Les principaux mécanismes de la crise industrielle », *Projet*, mars 1983.

gé de mille revendications particulières. Conçu pour des fonctions générales, il a dû faire face à des fonctions multiples et [8] spécialisées.⁴ C'est ainsi qu'il s'est dérégulé. Mais pourquoi la réalisation historique actuelle de l'esprit démocratique n'admettrait-elle pas d'autres issues ? Pourquoi la tension permanente entre l'individu et la collectivité ne pourrait-elle pas se résoudre dans de nouvelles formes de démocratie ?

Au-delà de la crise, l'homme

La philosophie politique ne peut pas se borner à l'étude des phénomènes sociaux. Sa tâche est aussi de comprendre les mutations anthropologiques de l'homme contemporain dans sa quête du sens de la vie (et de la mort). Pour les sciences sociales contemporaines, l'Homme est comme chacun le sait une abstraction, dont la mort, bien que non datable avec précision, n'en est pas moins tenue pour certaine. Sur le cadavre de cet encombrant « concept idéaliste » ont pullulé les hommes « historiques », leurs « groupes », leurs « rôles », leurs « intérêts », leurs « stratégies » (toutes plus ou moins inconscientes), les « structures » et les « systèmes » qui les fabriquaient. Ce refus de parler de l'homme, aussi justifié soit-il au regard des exigences d'une connaissance des objets sociaux et de leur mécanisme de fonctionnement, n'est-il pas la manifestation d'un enfermement culturel ? Quant au repli actuel de l'homme lui-même, il peut apparaître comme le résultat d'une radicalisation des égoïsmes et des intimismes. Mais n'est-il pas plutôt une défense vis-à-vis de certains aspects de la « rationalisation technique » de la politique, de sa façon toujours plus froide, plus impersonnelle, « cybernétique » d'aborder les problèmes de nos sociétés ?

L'Homme contemporain a une conscience aiguë de cette crise, il sent plus ou moins confusément qu'elle n'est pas seulement écono-

⁴ Luhmann observe que dans l'État libéral la relation gouvernement-citoyens était réglementée par un *feedback* négatif : le système éliminait automatiquement, sans discussion, les déviations. Gouverner était donc plus facile. L'État démocratique et pluraliste est par contre réglementé par un *feedback* positif : toutes les demandes, en principe, sont légitimées, d'où l'extrême politisation de ces demandes.

mique et politique, mais qu'elle s'associe à une crise des valeurs, d'une certaine culture et d'une certaine rationalité, voire même une crise de civilisation. L'homme, plus lucide, a désormais compris que la mort de ses propres valeurs et du « Dieu-personne » est aussi le début de sa propre mort.

Dans cette attente névrotique pour sortir du tunnel (mais le *common-man* l'attend-il encore ? Est-il capable d'attiser son espérance ? En somme, l'homme est-il naturellement démocrate ?), l'homme contemporain est en proie à une insécurité et à une fragilité qui le cantonnent dans la défensive et le rendent sceptique au sujet des promesses de salut terrestre, peu disposé donc à s'engager dans les changements dont il ne perçoit les contours que de façon vague et contradictoire, ce qui porte cet homme « libéré » des contraintes de sa condition à se sentir « objet » plus que « sujet ». Tant qu'il se sentira aliéné, il sera dans un état de névrose sociale, cause première de l'ingouvernabilité en politique.

[9]

La remise en cause de l'État-providence, on l'a déjà dit, a aussi ses aspects salutaires : elle ouvre, entre autres, des « espaces » multiples au corps social et politique, ce qui permet d'entrevoir de nouvelles formes d'autogestion et de nouvelles solidarités dont l'objectif n'est pas toujours le profit. Les économistes insistent, eux aussi, sur l'importance de l'« économie sociale » et de l'« économie souterraine ». Tous ces signes, même dans leur ambiguïté, sont issus d'une volonté de réforme ou à tout le moins témoignent-ils de pratiques nouvelles et peut-être préfigurent-ils une perspective de guérison. Ceux qui ont la responsabilité de la conduite de nos sociétés, les hommes politiques en premier lieu, mais aussi les acteurs sociaux et culturels, devraient être attentifs à ces nouvelles dimensions, signes de revitalisation du corps social.

La reprise ne saurait avoir lieu en tout cas, sans la participation des intéressés – les citoyens –, sans une diffusion réelle des responsabilités de manière à ce que chaque catégorie sociale soit mise dans la situation d'assumer pleinement son rôle. Les « gouvernants » devraient avoir quelque méfiance vis-à-vis des conseillers qui suggèrent des solutions de malthusianisme démocratique, comme celle de favoriser « l'apathie » du corps politique, alors que l'effort devrait viser plutôt à

la libération des énergies sociales, à la recherche difficile et continue du consensus social, à la conquête de la légitimité et de la confiance de la part des citoyens.

Ceux qui prétendent résoudre nos difficultés en préconisant une plus faible participation politique, semblent ne pas avoir saisi que l'enjeu est essentiellement politique, dans le sens le plus fort du terme. Il est vrai que la démocratie de la « délibération permanente » est fatale à la démocratie tout court, mais il est aussi vrai, on l'a affirmé depuis toujours, que le désintérêt des citoyens est tout aussi néfaste. La politique ne doit pas être une superstructure, mais l'expression d'une vie sociale active et renouvelée. À cette fin, il faut développer les moyens par lesquels les espaces de régénération du social trouvent une expression politique.

Dans cette perspective, on comprend mieux que la « gouvernabilité » n'est pas la seule finalité de l'État. Comme l'écrivait Maritain dans les années 50 : « la raison primordiale pour laquelle les hommes, unis dans une société politique, ont besoin de l'État, c'est l'ordre et la justice. D'autre part, la justice sociale est le besoin crucial des sociétés modernes. En conséquence, le devoir primordial de l'État moderne est la mise en vigueur de la justice sociale »⁵. En réalité, « la force n'est suprêmement forte que si la justice, non pas la force, est la règle suprême »⁶.

L'émergence historique de la démocratie

À travers les révolutions anglaise, américaine, française et les luttes du mouvement ouvrier et du mouvement catholique, on a durement [10] combattu pour l'affirmation progressive de la démocratie politique et sociale. Dans l'après-guerre en Europe, elle s'est consolidée avec le compromis keynésien entre capitalisme et masses travailleuses, surtout grâce à la médiation des partis socio-démocrates et sociaux-chrétiens. La situation est plus complexe aux États-Unis où la

⁵ J. Maritain, *L'Homme et l'État*, Paris, 1965, p. 19.

⁶ Idem, p. 55. Les débats comme celui sur la « philosophie pratique » dans la République Fédérale allemande montrent que le problème des valeurs est toujours au cœur de la politique.

contestation du capitalisme a toujours été moins aiguë et où le *Welfare State* n'a jamais été accepté unanimement. Ce compromis a « domestiqué » le capitalisme libéral au point que certains ont parlé de capitalisme démocratique.

L'idéal démocratique s'est ainsi frayé un lent chemin en s'incarnant dans des formes différentes et progressivement plus avancées – il suffit de penser au passage du suffrage censitaire au suffrage universel – s'assurant de ce fait des conquêtes historiques dont la valeur est irremplaçable : libertés politiques et civiles, dimension pluraliste et laïque de l'État, reconnaissance des droits de l'homme, etc. Il faut cependant avoir présent à l'esprit que, de par sa racine rationaliste et bourgeoise, la démocratie conquise a conservé une structure fondamentalement élitiste. Comme l'écrivait Maritain : « La tragédie des démocraties modernes consiste dans le fait qu'elles n'ont pas encore réussi à réaliser la démocratie »⁷.

Les réactions de certains politologues face à la crise, surtout aux États-Unis, ne sont-elles pas la conséquence de la défense de *cette* démocratie associée étroitement au destin du capitalisme libéral ? Quant aux pays du « socialisme réel », on sait qu'ils ont été capables de ne réaliser que des caricatures de « démocratie populaire ».

L'idée démocratique dont tous semblent se réclamer aujourd'hui est une vérité politique que chacun interprète ou manipule à sa manière. Irrationalismes divers, tentatives de destruction et d'exclusion, ou au contraire de mise en ordre au nom des exigences de la technique, tout (ou presque) s'autorise de la revendication démocratique. La meilleure défense de la démocratie et ses progrès éventuels dépend d'une nouvelle manière de penser, d'une philosophie de la démocratie qui ait une conception réaliste de l'homme et qui lui réserve sa juste

⁷ J. Maritain, *Christianisme et Démocratie*, New York, 1943, p. 31.

À son tour, Emmanuel Mounier écrivait : « Appelons démocratie avec tous les qualificatifs et superlatifs qu'il faudra pour ne pas le confondre avec ses minuscules contre-façons, le régime qui repose sur la responsabilité et l'organisation fonctionnelle de toutes les personnes constituant la communauté sociale. Alors, oui, nous sommes du côté de la démocratie. Ajoutons que déviée de ses origines par ses premiers idéologues, puis étranglée au berceau par le monde de l'argent, cette démocratie là n'a jamais été réalisée dans les faits, qu'elle l'est à peine dans les esprits ». *Lignes de position*, février 1934, *Œuvres*, Tome I, p. 194.

place dans la société. Une philosophie qui évite aussi bien l'écueil de l'apathie politique (au bénéfice du privé) que celui de la surpolitisation (comme si l'unique salut résidait dans la politique), toutes deux redoutables pour la cité démocratique ; une philosophie qui assigne à l'action politique le statut qui lui est propre. Une philosophie qui tient compte de tous les aspects de la vie humaine sans refuser pour autant de penser le problème du gouvernement, c'est-à-dire celui de la décision publique, de ses mécanismes et de ses responsables.

[11]

La « gouvernabilité » doit être conçue en fonction de cette démocratie et non l'inverse. Dans cette perspective on ne saurait se limiter au fonctionnement correct de l'État, fondé sur une théorie « instrumentale » et non « totalisante » de l'appareil étatique, mais il faut aussi être attentif aux mouvements de l'ensemble de la société.

Sans être un politologue « anarchiste », Maritain pariait sur une lente maturation du corps social de manière à prendre en charge les activités que l'État, dans l'après-guerre, avait progressivement assumées par suppléance. Il souhaitait « un mouvement de progressive décentralisation et de “désétatisation” de la vie sociale, tendant à l'avènement de quelque nouveau régime personnaliste et pluraliste... toutes les formes organiques de l'activité sociale et économique, même les plus vastes et les plus étendues, procéderaient d'en bas, de la libre initiative et de la mutuelle tension des groupes particuliers, des syndicats, des associations, des groupes fédérés de producteurs et de consommateurs... institutions nées de la liberté, dont le libre jeu exprimerait la vitalité d'une société vraiment juste dans ses structures fondamentales »⁸.

Vue de façon statique, comme une pieuse recette pour la démocratie parfaite, cette formule apparaît bien idéaliste dans un monde où « les formes organiques de l'activité sociale » apparaissent précisément en crise d'identité. Mais ce pari n'est-il pas finalement le meilleur afin que soit accepté un nouveau pacte social selon lequel les divers groupes sociaux et les divers corporatismes acceptent de limiter leurs requêtes et de jouer de manière responsable leur jeu social et politique en échange d'une garantie minimale de sécurité politique, économique et sociale ? Ne faudrait-il pas songer sérieusement à une dé-

⁸ J. Maritain, *L'Homme et l'État*, op. cit., p. 22.

mocratie qui soit avant tout « intelligible » aux citoyens parce que l'aventure démocratique est une tâche commune à toute la société ? En même temps, ne faudrait-il pas également viser au développement de la démocratie par une connaissance solide de ses valeurs propres ? Il y a là une responsabilité toute particulière du monde de la culture.

La démocratie n'a-t-elle pas également une valeur universelle ? Tous les hommes ne sont-ils pas en effet, les destinataires du message de justice et de liberté qu'elle recèle ? Mais combien y a-t-il aujourd'hui de pays démocratiques ?

Il semble que dans ce volume, s'offrent de nouvelles possibilités de réflexion. Nous vivons la naissance d'une nouvelle modernité. Nous avons bien saisi que le réel n'est pas un cadre organisé d'essences immuables, mais plutôt la fusion entre « nature » et « aventure » ; ce qui signifie que l'histoire et le changement pénètrent la nature et sa compréhension. Cette idée est primordiale pour comprendre l'évolution de nos sociétés industrielles et de nos systèmes politiques.

L'avenir est donc relativement ouvert aux projections humaines mais à nous de maîtriser les changements et de décider où nous voulons conduire nos démocraties.

[12]

[13]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

Première partie

L'IDÉAL DÉMOCRATIQUE EN QUESTION

[Retour à la table des matières](#)

[14]

[15]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
PREMIÈRE PARTIE

Chapitre 1

“SUR LA GOUVERNABILITÉ.”

Par Jean LECA

I. Pourquoi la gouvernabilité ?

[Retour à la table des matières](#)

À quelles conditions une démocratie peut-elle être « gouvernable » ? Cette question sent le faux problème : telle société ingouvernable eu égard au fonctionnement de ses institutions politiques (instables, corrompues et inefficaces) peut à d’autres égards être bien « gouvernée » (c’est-à-dire bien « fonctionner ») par d’autres mécanismes (les entreprises, les groupes d’intérêts, les réseaux de solidarité familiale par exemple) et enregistrer des succès dans sa production économique (mais au bénéfice de qui ?). Une société ingouvernable ou non gouvernée connaîtrait-elle un degré anormalement élevé d’instabilité et d’insécurité ? Mais là encore : « instabilité de quoi ? insécurité de qui ? ». De plus, la mesure de ces deux phénomènes varie grandement en fonction des perceptions collectives prévalant à un moment donné : dans une société accoutumée à un niveau faible de violence civile, une accumulation d’individus isolés les uns des autres peut conduire à un sentiment collectif de forte insécurité si ces individus se trouvent confrontés à une « classe dangereuse » distincte par son niveau et son style de vie, voire la couleur de sa peau (pensons

aux vieux « blancs » des grandes métropoles ou même des petites villes européennes ou américaines aux prises avec des jeunes « venus d'ailleurs », noirs, portoricains, asiatiques ou arabes). Pour eux, *cette* insécurité bouche l'horizon et affecte toutes leurs évaluations du bon gouvernement. Mais pour d'autres, et en particulier pour les « classes dangereuses », l'insécurité, c'est avant tout le sentiment de l'exclusion, d'un avenir fermé, d'un chômage endémique. Les positions sociales conditionnent largement (mais pas entièrement) les appréciations de la gouvernabilité, voire la détermination même du problème.

De là à affirmer que la « gouvernabilité » est une préoccupation de nantis apeurés qui prennent le parti du pouvoir (et de l'ordre) contre les dominés (et la liberté) il n'y a qu'un pas ... trop vite franchi. Pouvoir et ordre ne sont nullement équivalents : un pouvoir politique fort et coercitif peut engendrer le désordre, pas seulement le « désordre établi » d'Emmanuel Mounier, mais le désordre physique pur et simple accompagné d'insécurité et de terreur (pensons au Nicaragua des Somoza, à la [16] Guinée équatoriale de Macias Nguema pour ne mentionner que des régimes défunts...). Inversement, identifier la cause des dominés à celle de la liberté au motif que ce sont eux qui se plaignent le plus souvent d'en manquer est un raisonnement sympathique que l'on aimerait pouvoir tenir mais qui ne résiste malheureusement pas à cinq minutes d'examen historique (pourquoi ne pas évoquer la terreur jacobine, le Cambodge de Pol Pot ou le mouvement péruvien du « Sentier lumineux » ?). La cause des dominés peut être une excellente justification de la tyrannie.

On prendra également garde à ne pas limiter le débat de la gouvernabilité aux seules institutions politiques spécialisées. Le pouvoir social et même le pouvoir politique sont habituellement plus diffus. De même que la démocratie n'est pas seulement affaire d'arrangements constitutionnels « formels » (ce qu'Aristote savait déjà), le gouvernement ne se mesure pas seulement à la taille de l'appareil d'État ni la liberté aux garanties fournies contre les empiétements de ce dernier. Un « Big State » peut être un médiocre gouvernant, soit « par excès » parce qu'il étouffe la société (sur ce point les libéraux n'ont pas tort), soit « par défaut » parce qu'il manque de capacités de régulation et n'intervient pas assez énergiquement (ici les socialistes marquent un point). Le « Soft State » (selon l'expression appliquée par Gunnar Myrdal aux États du « monde pauvre ») cumule les deux caractères

précédents. Inversement, la liberté n'est pas mise en péril seulement par le pouvoir politique stricto sensu mais également par les jeux sociaux « impersonnels » du marché, surtout quand ce dernier échappe à l'élégante abstraction de la concurrence pure et parfaite (ici l'image socialiste un peu défraîchie du « renard libre dans le poulailler libre » garde sa justesse de fond). Elle peut aussi être compromise par un pesant contrôle social qui oblige les individus à un conformisme contraire à leur conscience (ce que les individualistes libéraux ou libertaires ont quelque raison de souligner). Ces exemples nous rappellent que le débat sur la gouvernabilité ne peut être réduit à la simple rationalisation de positions sociales contradictoires ni au seul discours abstrait sur les principes généraux du pouvoir politique.

II. De Montesquieu à la Trilatérale

Le Livre VIII de l'*Esprit des Lois* fournit l'une des meilleures approches de notre problème à partir de la notion de corruption des régimes. Dès que le principe de la démocratie (qui est l'une des formes de la « république »), la vertu, se dégrade dans la société, le régime perd sa force.

« Le principe de la démocratie se corrompt, non seulement lorsqu'on perd l'esprit d'égalité, mais encore quand on prend l'esprit d'égalité extrême... le peuple ne pouvant souffrir le pouvoir même qu'il confie, veut tout faire par lui-même, délibérer pour le sénat, exécuter pour les magistrats et dépouiller tous les juges... Tout le monde parviendra à aimer ce libertinage : la gêne du commandement fatiguera comme celle de l'obéissance. Les femmes, les enfants, les esclaves n'auront de soumission pour personne. Il n'y aura plus de mœurs, plus d'amour de l'ordre, enfin plus de vertu ».

[17]

Ne commettons pas d'anachronisme : Montesquieu n'a comme point de repère pour son type idéal que la démocratie antique. Il conçoit la délégation (« le pouvoir qu'il confie ») * mais probablement

* Conçoit-il la représentation au sens moderne de la « démocratie représentative » des libéraux américains et anglais (Madison, John Stuart Mill) où les gouvernés désignent et contrôlent mais ne gouvernent pas et révoquent

pas la distinction ultérieurement faite par Benjamin Constant entre la « liberté des Anciens » et celle des « Modernes ». D'où sa conviction, également partagée par Rousseau, selon laquelle la démocratie n'est la propriété naturelle que des petits États, les « médiocres »* étant voués à la monarchie et les grands empires au despotisme. À la différence de Tocqueville un siècle plus tard, il ne conçoit pas l'égalité comme un mouvement historique « providentiel » (c'est-à-dire en langage moderne une tendance sociale de longue période) mais seulement comme une donnée permanente et récurrente qui peut corrompre un régime. Cette corruption est envisagée plus comme une licence généralisée où « chacun veut tout faire pour lui-même » à la place des institutions spécialisées et au mépris des lois que comme un retrait individualiste apathique vers la vie privée, autre forme de corruption redoutée par Tocqueville. Il n'en touche pas moins (avec quel bonheur d'expression... et quel esprit de caste : tout comme les enfants et les esclaves, les femmes sont faites pour être soumises) un problème essentiel : celui de la désorganisation dans la division du travail politique (« délibérer pour le sénat, exécuter pour les magistrats », ce qui va priver l'individu d'identité dès lors qu'il cesse « d'aimer l'État » (c'est-à-dire la collectivité politique) pour lui-même, mais seulement pour les avantages qu'on peut en retirer. Quand le citoyen veut être libre contre les lois au lieu d'être libre avec elles, il est « comme un esclave échappé de la maison de son maître » (Livre III).

Peu importe le ton « grec antique » de l'exposé (c'est la cité politique qui fait le citoyen et donc l'individu, et non pas le commerce ni à l'opposé la communauté ethnique). Bien plus importante est l'idée que la démocratie est fragile et se corrompt aisément sous la pression des masses pour faire place à l'anarchie et au despotisme. On peut alors passer de l'idée de la *conservation* de la démocratie à l'idée *conservatrice* que le meilleur moyen de sauver la démocratie est d'en limiter l'exercice. Ainsi, poser la gouvernabilité comme un problème à la démocratie implique souvent que *c'est la démocratie qui est en fait le problème* : trop de démocratie rendrait les sociétés modernes,

de temps en temps ? Il est probable que Montesquieu considère la représentation plus comme un attribut de la deuxième forme de la « république » (l'aristocratie) et qu'il la déconnecte de la révocation démocratique. En ce sens Sieyès est son héritier.

* * C'est-à-dire les unités de taille moyenne.

quel que soit leur niveau de développement économique et culturel, ingouvernables. La démocratie dans les termes de Giovanni Sartori « tuerait la démocratie »⁹.

La question est imputée sous cette forme à la commission trilatérale, et à un de ses rapporteurs, S.P. Huntington. Celui-ci a hasardé l'hypothèse que les tensions de la société post-industrielle peuvent rendre nécessaire la formation d'un mode de gouvernement plus autoritaire et plus [18] efficace, limitant la participation politique pour éviter la surcharge des gouvernements¹⁰. Cette thèse se combine parfois avec une proposition néo-libérale substantiellement différente : la gouvernabilité serait d'autant mieux assurée que le pouvoir de régulation économique (mais non de contrôle social et policier) est enlevé à l'État et remis aux acteurs sociaux sur le marché. Deux avantages en découleraient : plus de flexibilité et d'innovation d'une part, et d'autre part l'État serait déchargé de ses responsabilités en face de demandes « intraitables » parce que trop lourdes et contradictoires.

La gêne créée par ces positions ne tient pas tellement à la reconnaissance que les démocraties, comme les autres régimes, sont aussi « exclusionnaires », c'est-à-dire qu'elles excluent certaines demandes du champ des demandes légitimes : pas un théoricien de la démocratie n'oserait soutenir que la démocratie inaugure le règne de l'abondance généralisée et de la libre expression de tous les désirs. Pas davantage on n'accusera les auteurs de la trilatérale d'hostilité à la démocratie (au moins libérale) ; un médecin qui recommande la diète à un malade ne saurait être suspecté pour cette seule raison de vouloir tuer celui-ci. Le vrai problème est double : d'une part un régime politique est vu essentiellement comme gérant un stock de ressources et la démocratie comme le régime qui consomme ces ressources sans en produire de nouvelles, ce qui l'expose plus que les autres à une crise de solvabilité. On l'envisage toujours comme un système de consommation, jamais comme un système de production (ou de mobilisation d'énergies). Au moins un enseignement de Montesquieu est oublié : celui

⁹ Giovanni Sartori, « Will democracy kill democracy ? », in *Government and Opposition*, été 1975.

¹⁰ S.P. Huntington, « Post-industrial politics : how benign will it be ? », *Comparative Politics*, jan. 1974. « The United States » in Michel Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The crisis of democracy*, New York University Press, 1975.

qui voit dans la corruption de la démocratie l'envers de sa guérison possible par le renforcement de la vertu et des conditions sociales qui la rendent praticable. C'est pourquoi selon cette thèse, « l'extension indéfinie de la démocratie politique » (à supposer que cette expression ait un sens précis) doit être combattue, étant identifiée à l'extension des appétits et non à celle des engagements. D'autre part, la « gouvernabilité » dans cette conception se ramène à la possibilité de limiter matériellement les appétits. Ces ambiguïtés nous obligent à fournir plus de précisions sur ce que nous entendons par le terme de « gouvernabilité ».

III. Efficacité et légitimité

Le terme de « gouvernabilité » renvoie à la propension à (ou la possibilité d') être gouverné, c'est-à-dire d'adopter un comportement conforme aux règles d'un bon gouvernement. La première implication est bien sûr qu'une société gouvernable est une société où le gouvernement dispose d'une *effectivité* minimum : les gouvernés obéissent dans leur majorité, parce qu'ils défèrent à une force plus grande que la leur, et s'en accommodent. On peut penser qu'ils agissent ainsi parce que ce choix leur apparaît meilleur que le refus d'obéissance, soit qu'ils envisagent les bénéfices qu'ils tirent de ce gouvernement (sanctions positives), soit qu'ils craignent [19] les inconvénients d'une insoumission (sanctions négatives). Tout régime est ainsi conçu comme un échange de ressources entre une pluralité de partenaires inégalement dotés de ces ressources. L'ennui est que les termes de l'échange (à la fois la valeur de chaque ressource pour chaque groupe, son évolution et son prix sur le marché) n'étant jamais fixés *ne varietur* et faisant même problème à un moment donné ¹¹, il peut être tentant d'adopter le « prix » fixé par les gouvernants ou les dominants et d'en conclure, par exemple, que tel groupe est trop « exigeant » et que le tarif des sanctions négatives auxquelles il s'expose doit être relevé.

¹¹ La tentative d'Albert Hirschman paraît à ce jour le meilleur effort pour répondre à cette difficulté. *Exit, voice and Loyalty*, New Haven, Yale University Press, 1971. On examinera plus bas celle de John Rawls plus ambitieuse parce que se situant sur le terrain de la construction d'une justice et pas seulement d'un mécanisme d'échange efficace.

Faire de la politique comme une « technique » n'est peut-être pas mauvais en soi ¹², mais comme toute technique, elle conduit à voir le monde avec les yeux de ceux qui en ont le mode d'emploi, en l'espèce, les professionnels de la politique et de l'ingénierie sociale.

La gouvernabilité peut être vue aussi comme la qualité d'une société où le gouvernement dispose d'une *légitimité* minimum. La conformité des gouvernés résulte alors d'un processus complémentaire à celui de l'échange instrumental de ressources : la constitution d'un réservoir de loyauté qui permet d'accepter provisoirement un échange défavorable. La légitimité découle d'un flux symbolique exprimant un échange généralisé et inconditionnel où la solidarité et la confiance (les éléments « pré-contractuels » de la vie sociale) viennent réguler les échanges, affrontements, et conflits nés de l'inégal accès au pouvoir et aux ressources ¹³. Le don, l'amitié ritualisée, l'hospitalité sont des ingrédients de légitimité dans les sociétés « traditionnelles », de même que la citoyenneté, le patriotisme et le civisme dans les sociétés « modernes ». On parlera alors de la légitimation du pouvoir comme d'un processus par lequel les gouvernants produisent (ou utilisent), un (ou des) système(s) de justification qui leur permettent) de faire appel en cas de besoin à d'autres centres de pouvoir social pour obtenir une obéissance effective. La légitimité apparaît ainsi comme un réservoir où il est possible de puiser et c'est la possibilité même de ce recours qui le [20] rend en général inutile ¹⁴. Cette conception

¹² Sur la distinction entre la « rationalisation technique » de la vie politique fondée sur la façon dont les hommes se comportent le plus souvent en fait et relevant du domaine de l'Art, et la « rationalisation morale » fondée sur la recherche de « la justice, de la loi et de l'amitié réciproque » et ressortissant du domaine de la Moralité, voir J. Maritain, *L'Homme et l'État*, Paris, PUF, 1953, pp. 48-55. Nous ne sommes personnellement pas aussi convaincus que Maritain que la rationalisation technique soit équivalente *en soi* au « pouvoir de la corruption » (p. 51), mais pour les besoins du présent texte la discussion n'a pas à être poussée plus loin.

¹³ Cette conception s'appuie surtout sur « L'essai sur le don » de Marcel Mauss (*Année Sociologique*, 1925, pp. 30-126) et sur *Kinship and the social order* de Meyer Fortes (Chicago Aldine, 1965) et sur leur extension par (entre autres) Talcott Parsons (par exemple « On the concept of value commitment » *Sociological Inquiry*, 38 (2), printemps 1968, pp. 135-160).

¹⁴ Arthur Stinchcombe, *Constructing social theories*, New York Harcourt Brace, 1968, pp. 162 ss ; D. Easton, *A Systems analysis of political life*, Londres, J. Wiley, p. 289. Ces définitions n'entrent pas dans les débats (im-

n'implique ni que les gouvernants « font ce qu'ils veulent », par une manipulation de symboles indépendante des contraintes qui pèsent sur eux de l'extérieur ou des déterminismes sociaux (notamment les intérêts des groupes qu'ils représentent et qui les soutiennent) qui les conditionnent de l'intérieur, ni qu'ils sont soumis au diktat de la Raison ou de la Morale qui viendrait transcender les luttes sociales. On est toujours dans le domaine de la « rationalisation technique » de la politique, mais où sont pris en compte les symboles d'identité collective et les sentiments de ce qui est « bon » et « juste » comme sentiments sociaux (plus ou moins répandus) permettant de soutenir un pouvoir particulier.

Une réflexion fondée sur la connaissance empirique pourrait s'en tenir là : elle aurait au moins l'avantage de mettre en garde contre une fascination de la légitimité identifiée à nos besoins particuliers d'ordre et de sécurité et contre le piège trop commode qui nous fait prendre pour des exigences universelles ce qui n'est que la manifestation de nos intérêts et de nos passions particulières. Après tout il vaut mieux essayer de « tout comprendre » (quitte à se faire accuser de « tout pardonner ») que de tout juger (et ne rien comprendre). Et cependant... le procès fait actuellement à la démocratie ne peut être vidé seulement en montrant les limites sociales des thèses qui l'accusent (pour insuffisance d'effectivité ou pour illégitimité croissante), car ces limites s'appliquent aussi à celles qui la défendent, d'où un risque de relativisme absolu (et de scepticisme élégant) avec son compagnon obligé, l'engagement passionné volontairement non justifié : « au commencement était l'action ».

IV. Gouvernabilité et justice

portants) sur le point de savoir si et dans quelles conditions la légitimation est une manipulation des élites ou de la classe dominante (légitimation « par en haut », en ce sens, I. Wallerstein, *The modern worldsystem*, New York Académie Press, 1974, p. 144) ou bien se fonde sur une croyance plus ou moins consensuelle répandue dans la masse (légitimation « par en bas », en ce sens, C. Friedrich, *Marx and his government*, New York, Me Graw Hill, 1963, pp. 237 ss.).

On ne peut donc échapper à une troisième implication du terme « gouvernabilité » déjà présente dans la discussion de la légitimité. Implication lointaine, peu évidente et pourtant inévitable : la conformité à la *justice*, étant un but de gouvernement (au moins démocratique), est de ce fait une condition de gouvernabilité ¹⁵. Aristote, ce naturaliste de la politique, n'a même pas l'idée de séparer les problèmes : « Mais il apparaît de toute impossibilité que l'État, quand il est aux mains non pas des meilleurs mais des pires, soit bien gouverné, et pareillement, quand il n'est pas bien gouverné, qu'il soit aux mains des meilleurs. Or un bon gouvernement ne consiste pas dans le fait de posséder de bonnes lois auxquelles on [21] n'obéit pas. Aussi doit-on donner à la notion de « bon gouvernement » un double sens : c'est, d'une part, l'obéissance aux lois en vigueur, et, de l'autre, l'excellence des lois en vigueur observées par les citoyens (car on peut aussi obéir à de mauvaises lois). Et cette obéissance aux bonnes lois peut être de deux sortes : on obéit soit aux meilleures lois possibles pour des circonstances données, soit à celles qui sont absolument les meilleures. » (*Politique. Livre IV. 8. 1293*).

Pensée archaïque s'inscrivant dans le cadre d'un « monde clos » gouverné par une philosophie de la causalité finale, où le juste est ce pour quoi les hommes sont faits, qui n'a rien de commun avec notre « univers infini » (dénué de « fin » en soi) ? Sans doute. Cependant la sociologie contemporaine de la violence politique doit parfois reconnaître que la mise en cause de la légitimité d'un pouvoir ne peut être analysée à partir de la seule « frustration » des attentes et doit intégrer le concept « d'indignation » : celui-ci pose immédiatement des questions sur la « rectitude » des actions, tandis que la frustration se situe en dehors de telles comparaisons normatives ; « pour cette raison, l'indignation semble particulièrement appropriée pour expliquer la violence, dans la mesure où sa logique la situe à l'intersection du psychologique et de l'éthique où les idées de rectitude et de légitimité prennent leur source » ¹⁶.

¹⁵ J. Maritain, *L'homme et l'état*, op. cit., p. 118. « À l'origine du sentiment démocratique il n'y a pas le désir d'obéir qu'à soi-même comme disait Rousseau mais plutôt le désir de n'obéir *que parce que c'est juste* » (souligné dans le texte).

¹⁶ P. Lupsha, « Explanation of political violence : some psychological theories versus indignation », in *Politics and Society*, automne 1971, p. 102. Reconnaissons cependant que lier le problème de la justice à celui de la révolte

Le problème, trivial mais apparemment insurmontable, est qu'il existe des dizaines de théories de la justice, multiples, contradictoires les unes aux autres. Quoi de commun entre la justice comme concept négatif résultant de règles abstraites de prohibition de conduite injuste sans relation avec le devoir positif d'un gouvernement¹⁷ et la justice comme but substantiel assigné au pouvoir politique pour instaurer un bien commun¹⁸ ? Entre l'équivalence Kelsénienne de la justice au droit [22] formellement posé¹⁹ et la thèse Strausienne « qu'il y a un étalon du juste et de l'injuste qui est indépendant du droit positif et qui lui est supérieur »²⁰ ? Rappeler ces oppositions (et bien d'autres où le marxisme tient une place importante) n'a d'autre intérêt que de pointer sur le soupçon permanent qui pèse sur le langage et la communication du fait de la particularité indépassable, sociale, économique, historique, de ceux qui usent du langage. Hobbes le rappelle rudement « Ce que l'un appelle sagesse, l'autre l'appelle crainte ; l'un appelle

ne revient pas à le lier à la gouvernabilité. Au moins un auteur contemporain à notre connaissance voit dans cette liaison une « justice venue d'en haut qui prescrit à chacun sa part partageant, récompensant ou punissant » et l'oppose à « une justice active, d'en bas, qui rende la justice elle-même inutile » c'est-à-dire « une émancipation libératrice » qui instaure une société fraternelle sans domination ni hiérarchie (sans gouvernement ?). Ernest Bloch, *Droit naturel et dignité humaine*, Paris, Payot, 1976, pp. 11-12 et *passim*.

¹⁷ F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2, *The mirage of social justice*, Londres, Routledge et Paul Kegan, 1976, notamment pp. 31-44. V. aussi Baeck dans ce volume.

¹⁸ Par exemple, J. Maritain, *op. cit.*, p. 13. Y. Simon, *Philosophy of democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1951 ; mais aussi dans une tradition complètement différente (utilitariste) J. Stuart Mill, *Utilitarianism*, Londres, 1861, p. 92. La différence de base entre Hayek et les autres auteurs cités n'est nullement qu'il récuse toute idée de morale (il dit expressément le contraire et accepterait peut-être l'idée Maritainienne de « schémas dynamiques fondamentaux de la loi naturelle »), mais que toute idée de but de justice sociale substantielle affecté au pouvoir politique lui paraît une régression vers une société « tribale » fermée sur elle-même et hostile aux autres (*op. cit.*, pp. 143-144). En ses propres termes « The primary question then becomes whether there exists a moral duty to submit to a power which can co-ordinate the efforts of the members of society with the aim of achieving a particular pattern of distribution regarded as just » (*ibid*, p. 64).

¹⁹ H. Kelsen, « The Pure Theory of Law » in *Law Quarterly Review*, 1934, p. 482 ; v. aussi *What is justice ?*, Berkeley University of California Press, 1957.

²⁰ L. Strauss. *Droit naturel et Histoire*, Paris, Plon, 1954, p. 54.

cruauté ce que l'autre appelle justice, prodigalité ce que l'autre nomme magnanimité... et donc de tels mots ne peuvent jamais constituer de vrais fondements à toute ratiocination »²¹... jusqu'à ce que le souverain fixe la signification du langage moral. Si tout langage moral est opaque, tout raisonnement n'est que la rationalisation justificatrice de passions et d'intérêts sociaux, particularités irréductibles. Toute référence à la justice ne peut être que mystificatrice, tout au plus valable pour mobiliser un « camp », classe, nation, religion. L'honnêteté ne commande-t-elle pas alors de se taire ou de dire *pour* qui on parle (quels intérêts ?) et *au nom de quoi* (de quelles passions ?). Du même coup, le problème de la gouvernabilité se déplace : il ne peut être jugé à l'aune de la démocratie mais des intérêts, passions (et valeurs justificatives) des fractions de la société engagées dans des luttes où la démocratie de l'un exclut celle de l'autre. L'« évaluation politique » pour être « objective » doit évacuer tout critère de justice, celui-ci comportant des considérations sur le rapport entre le comportement passé, ou les qualités présentes, d'individus ou de groupes et les récompenses ou punitions qu'ils reçoivent. Quelles normes objectives pourraient fournir un tel critère ?

21 [Leviathan](#). Chap. IV.

V. Un détour par la philosophie politique

Cette position est peut-être la seule tenable, avec quelques qualifications. Avant d'y revenir, il faut cependant faire un détour par les théories qui prétendent fonder la justice en la mettant à l'abri du relativisme des particularités. Toutes doivent affronter la pluralité (empiriquement incontestable) des systèmes de valeur comme des intérêts et l'impossibilité (apparente) de passer logiquement des jugements de fait aux jugements de valeur. On laissera de côté la puissante théorie *décisionniste* de Carl Schmitt car elle résout le problème en le supprimant : dans les sociétés modernes, c'est la décision de l'État qui fonde la légalité, celle-ci fonde la légitimité qui est en fait vérité et justice, au moins dans la sphère interne²². Toute référence à la vérité et à la justice résultant d'une décision particulière et non justifiable *a priori*, la décision de l'État est la moins coûteuse parce qu'elle maintient l'existence du peuple comme sujet historique et établit à l'intérieur un arrangement légal vivable. Conclusion : un État est juste parce que gouvernable (et donc gouverné). La [23] prouve en est que dans les relations internationales où il n'y a pas de « gouvernement » puisque la guerre est toujours possible, il ne peut y avoir de guerre juste, aucune norme, aucune finalité rationnelle, aucun idéal social ne pouvant « justifier le fait que les êtres humains se tueraient les uns les autres en leur nom ». Il n'y a que des guerres sensées, dès qu'elles sont dirigées vers un « ennemi véritable »²³. La théorie est tautologique : la justice est le gouvernement²⁴ la guerre n'est pas juste, elle est ce qui permet à un gouvernement (particulier) d'exister. Il n'y a donc aucun principe universel, c'est-à-dire communicable sur une autre base que celle de

²² C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, Munich, 1936.

²³ C. Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, 1972, pp. 92-93.

²⁴ Il convient d'ajouter « ... tant qu'il est gouvernement ». Il n'apparaît pas clair que pour Schmitt, tout gouvernement a en soi le droit de durer quoi qu'il fasse. Ce serait poser, à son profit, un universel que Schmitt refuse en principe et que le « partisan » conteste en fait. Sur ce point Schmitt est fidèle à l'affirmation Wébérienne de l'impossible communication entre valeurs opposées. C'est pourquoi l'ordre social ne peut être que « politique » et jamais « moral ».

la solidarité d'intérêt (ici « national »), qui permette de fonder un engagement moral. À l'extrême opposé, John Rawls a proposé une théorie *déductiviste* prétendant d'une part fonder la justice, non sur des sentiments particuliers des groupes sociaux, mais sur la logique abstraite de l'interaction de tout homme avec tout homme, d'autre part en déduire une grammaire générative de la légitimité des institutions sociales²⁵. En supposant des hommes ignorants de la position sociale qui leur sera attribuée, ignorant la génération à laquelle ils appartiennent, ayant une connaissance minimum de la nature humaine et des sociétés, entretenant les uns vis-à-vis des autres un sentiment fondamental qui exclut l'envie et se distingue de l'égoïsme, appréciant des « biens primaires » tels que richesse, pouvoir, plaisir mais ignorant la liste et l'utilité relative de ces biens, ils choisiraient une conception et *une seule* de la justice. Celle-ci ne conduit pas à recommander tel ou tel système de redistribution sociale mais à jeter les bases d'une morale sociale générale universellement valable.

La « justice as fairness » comporte deux principes : 1) les libertés fondamentales doivent être également distribuées à tous ; 2) les inégalités sociales et économiques doivent être réglées de manière à servir au mieux les intérêts des individus les plus désavantagés et doivent être attachées à des positions et à des offices ouverts à tous dans des conditions d'égalité des chances. Ces nobles principes pour lesquels nous ressentons personnellement toute la sympathie qu'un intellectuel européen libéral et « progressiste » ne peut qu'éprouver pour un intellectuel Nord-américain libéral (probablement au sens américain du terme) n'ont que le double défaut analysé par Raymond Boudon, de ne pouvoir se déduire de l'axiomatique de la situation originelle et de ne pas rendre compte de ce qui nous intéresse ici au premier chef, la distinction entre institutions légitimes [24] (dont les sociétés sont par conséquent « gouvernables ») et institutions mal formées. Il apparaît en effet difficile de déduire les sentiments d'injustice effectivement éprouvés par les membres des sociétés réelles des sentiments d'injustice attribués à des contractants qu'on suppose dépourvus de toute vue

²⁵ J. Rawls, *A theory of justice*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, 1971. On a suivi pour la présentation et la critique, les travaux de Raymond Boudon (« Justice sociale et intérêt général, à propos de la théorie de J. Rawls ». *Revue Française de Science politique*, août 1975, pp. 193-221) et de Brian Barry (*The liberal theory of justice*, Oxford, Clarendon Press, 1973).

précise sur ces sociétés. C'est pourquoi les théories *intuitionnistes*, plus modestes, se fondent sur deux propositions :

- a) il existe une pluralité de valeurs sociales ultimes qui ne peuvent être ordonnées de façon univoque mais doivent être combinées et échangées les unes contre les autres quand on évalue les actions et les institutions (par exemple le besoin d'ordre hiérarchique, l'intérêt pour l'échange, la passion du don altruiste) ²⁶ ;
- b) les institutions fondamentales d'une société peuvent avoir des effets contradictoires, ainsi augmenter la production sociale de certains biens fondamentaux *et* engendrer une inégalité croissante.

La combinaison de ces deux principes fait que les hommes sont en prise, non seulement à l'injustice, mais aussi à l'absurde. La justice ne se déduit donc pas plus qu'elle ne se décide ; elle ne peut que se construire dans l'affrontement des sentiments de justice exprimés par les différentes particularités quand elles tentent de se « justifier » c'est-à-dire de se « généraliser » au prix d'une auto-restriction de leur expansion en tant que particularités. Le langage moral fait ainsi partie du langage social, à côté du langage des intérêts, des passions, et de la force, il a sa propre logique qui ne permet pas de soutenir n'importe quoi ²⁷ .

Partant de cette double reconnaissance des conflits de particularités et de la prégnance du langage moral, il est possible d'aller dans deux directions.

La première fait du conflit le résultat provisoire, « préhistorique », de l'exploitation matérielle, ce qui donne au langage moral, et à la quête de la justice, le caractère ambivalent de justification de l'exploit-

²⁶ Pour une des fondations contemporaines de cette théorie voir I. Berlin, *Two concepts of Liberty*, Oxford, Clarendon Press, 1958.

²⁷ Voir la courageuse plaidoirie de M. Walzer « Against realism », in *Just and unjust wars*, New York, Basic Books, 1977, pp. 3-20. Voir aussi l'ouvrage de S. Hoffmann, *Duties beyond borders. On the limits and possibilities of ethical international politics*, Syracuse, University of Syracuse Press, 1981.

tation par les dominants et de remise en cause de celle-ci. La vraie justice est atteinte par la praxis historique qui fait d'une particularité historique le porteur de la morale universelle parce que cette particularité est celle qui est la plus exploitée et la plus apte matériellement (et donc politiquement) à assurer à la fois l'abondance et la fraternité. Peut se construire, alors, la « communauté de communication » qui permet d'échapper à la malédiction hobbesienne qui frappe le langage. « L'action stratégique » qui vise à faire triompher des intérêts (ou au mieux d'organiser leur compromis) peut être remplacée par une action vraiment morale, orientée vers la valeur, par laquelle se communiquent des intérêts « généralisables » c'est-à-dire vraiment communs, étant à la fois public et privés. Cette proposition [25] où l'on a sans peine reconnu le noyau marxiste²⁸ aboutit à ne reconnaître les deux principes de la théorie intuitionniste que comme expression provisoire d'une idéologie de classe (le plus souvent dominante) dans une société divisée. Le marxisme a de ce fait une valeur critique considérable puisqu'il prétend dévoiler (par l'arme de la critique) et combattre physiquement (par la critique des armes) toute justice-alibi d'une domination particulière.

Sur cette base, l'expression la plus récente de la « System-Kritik », dérivée de l'École de Francfort, ne semble plus attribuer la charge de cette critique à une particularité historique déterminée (le prolétariat et son parti) mais compte sur la restauration d'une transparence intersubjective par la démocratie de la communication. Le marxisme orthodoxe, au contraire, maintient la mission historique d'une classe dans la construction de la justice.

Le problème du marxisme orthodoxe, mille fois signalé, est qu'affecter la morale d'un contenu de classe spécifique expose au dilemme suivant : ou bien cette classe a une morale (et laquelle et d'où vient-elle ?) ou bien ses intérêts sont eux-mêmes moraux et tout ce qu'elle fait est juste pourvu que cela travaille à son émancipation (y compris

²⁸ Nous avons utilisé les formules de J. Habermas (*Legitimation crisis*, Londres, Heinemann 1975, notamment pp. 95 et 143). Mais si ce dernier attribue la rationalité instrumentale de l'action stratégique à une particularité (celle du capitalisme avancé) il n'apparaît pas qu'il attribue l'action vraiment morale à une particularité antagoniste. En ce sens, il s'éloigne nettement du marxisme orthodoxe (voir dans ce volume l'analyse de la « System Kritik » par L. Baeck).

vis-à-vis de ses propres chefs). Alors « les questions de morale révolutionnaire se confondent avec les questions de stratégie et de tactique révolutionnaire »²⁹. Toute objection fondée sur une morale « universelle » (prendre le risque de faire fusiller un innocent est-il juste quand le prolétariat le décide et injuste quand c'est la bourgeoisie ou la bureaucratie stalinienne ?) est aussitôt écartée comme preuve d'un moralisme bourgeois (le prolétariat ne fusille pas l'innocent). Mais cela suppose que la classe en question, à supposer qu'elle soit bien investie de cette mission historique, n'est pas elle-même divisée ni « divisible » ; dès que ce risque existe, le soupçon pèse sur la « juste ligne », il s'étend à la désignation même de l'ennemi de classe (qui est vraiment l'ennemi ?) ... et la morale reprend ses droits du fait des dégâts commis dans la classe ouvrière (et dans quelques autres) par ses « représentants ».

La seconde direction, à laquelle nous nous tiendrons, consiste à reconnaître qu'en tant qu'animaux sociaux, les hommes ne peuvent avoir que des points de vue particuliers et contradictoires sur la justice, c'est-à-dire des idéologies. Ces particularités ne sont ni jugeables ni dépassables une fois pour toutes par le tribunal souverain du Progrès, de l'Histoire ou du Peuple élu. C'est pourquoi il est requis d'indiquer pour qui et au nom de quoi on proclame des principes de justice. C'est aussi le principal fondement de la distinction wébérienne de l'éthique de la responsabilité et de [26] l'éthique de la conviction et de la prééminence de la première sur la seconde dès que sont en cause des problèmes de gouvernabilité, c'est-à-dire de choix collectifs à opérer dans des zones d'incertitudes (ou encore des problèmes de gestion de la complexité sociale)³⁰. Posons donc qu'il n'y a pas à nos

²⁹ L. Trotsky, *Leur morale et la nôtre*, Paris, Éditions du Sagittaire, 1939. Réédition J. J. Pauvert, 1966, p. 97. On admettra aisément que toute la morale marxiste (même « léniniste ») n'est pas contenue dans cet opuscule.

³⁰ Sur la gestion de la complexité les meilleurs travaux sont ceux de N. Luhmann (v. notamment le débat avec Habermas dans *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie ?*, Francfort, 1971 et *Supplément I.*, Francfort, 1973). L'intuition fondamentale de Luhmann est qu'il n'est pas possible de penser la complexité des systèmes contemporains en termes de schéma unificateur (tels que « Raison », progrès ou liberté...) à partir du moment où les sociétés ne sont plus intégrées par des structures normatives qui font du sens pour les individus. « Presque tout serait possible mais je (l'individu) ne peux changer à peu près rien ». Le sujet doit alors apprendre à vivre dans un

yeux de démocratie sans la reconnaissance de l'identité et du droit à la libération des groupes exploités économiquement, dominés culturellement, réprimés politiquement. Que le repérage politique de ces groupes fasse problème, qu'il n'y ait jamais de solution définitive, logique ou historique à l'exploitation et la domination, nous en convenons volontiers (ce qui est une raison supplémentaire de reconnaître la supériorité de l'éthique de la responsabilité en ce domaine), mais la rigueur scientifique montrant le caractère ambigu hasardeux et manipulateur (parce que socialement situé) de tout combat de libération ne saurait conduire à conclure que toutes les idéologies sont équivalentes et que seule une décision subjective donc injustifiable conduit à préférer l'une à l'autre. L'appel moral à la rectitude et à la justice est une action sociale qui dépasse le social en ce sens qu'elle ne saurait être considérée *seulement* comme le vecteur de passions et d'intérêts sociaux (ce qu'elle est *aussi*).

Il n'est d'ailleurs peut-être pas nécessaire pour parvenir à cette position de tenir à une transcendance qui polarise nos dynamismes vers autre chose que la possession et la domination (ce qui est la position de Maritain et de la plupart des personalistes)³¹. On peut aussi voir

monde contingent, indéfiniment ouvert et indéterminé. Sa survie dépend de son « adaptation » aux exigences systémiques (ce qui ne veut pas dire, pour Luhmann, selon nous, sa « soumission »). Luhmann ne fait pas disparaître l'homme concret dans une machine technocratique, il pense simplement que pour survivre il doit maîtriser sa nouvelle condition, ce qui suppose l'abandon de l'individualité abstraite « l'homme », opposée à la société abstraite. À ce prix le chaos est tenu en respect. L'ennui est que l'on n'est pas sûr que les sujets concrets s'en trouvent mieux. On pourrait tirer des analyses de Luhmann une conclusion inverse : dans un système complexe, le caractère libre et inventif du comportement humain doit être encore davantage sollicité, ce qui suppose non seulement des compétences techniques, mais des choix de valeur incarnée. Sur Luhmann, v. M. Crozier, E. Friedberg *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, pp. 87-89. J. Habermas, *op. cit.*, p. 130 ss. ; A. Ardigò, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologne, Cappelli, 1980, pp. 33-55.

³¹ Cf. L. Strauss, *op. cit.* Pour la combinaison d'une approche sociologique posant l'objectivité de la société et la construction sociale de la réalité tout en la liant à l'existence d'une liberté transcendante, voir les travaux de P. Berger. En particulier *A rumour of angels*, Londres, Penguin Books, 1971 : « Once we grasp our own situation in sociological terms, it ceases to impress us as an inexorable fate... we gain at least a measure of liberation from the taken-for-granted certitudes of our time » (pp. 62-63).

dans la morale un pur produit social, la société étant conçue à la façon de Durkheim comme une entité morale ordonnée à l'exigence de la survie des hommes, tout en affirmant qu'elle est travaillée par une norme de [27] *réciprocité* contradictoire aux pulsions poussant à la fraude et à la domination³². Cette norme ne fonctionne pas spontanément et ne conduit pas automatiquement à l'équilibre social, la gouvernabilité et la justice (sous certaines conditions procédurales) comme le pensent les déductivistes et F. Hayek. Elle est recherche, jamais achevée et donc jamais appropriée par un acteur historique élu, d'une société juste au sein d'un *monde mixte* où la force et le droit se mêlent, où ce qui est justifié par la raison s'amalgame à ce qu'elle ne saurait admettre, où les diversités dans les codes culturels et les niveaux de développement conduisent à de gigantesques malentendus s'ajoutant aux oppositions réelles d'intérêts. Cette position suppose que l'on soumette au doute systématique tous les propriétaires de leur (bonne) cause, tout en tenant en même temps que l'action pour la justice est possible à tout moment même quand elle n'est ni politiquement efficace ni socialement légitime. Tel est le destin de la raison humaine selon la philosophie classique prémoderne (dont Maritain était sur ce point un bon représentant), « entre la Raison supérieure qu'elle ne peut embrasser mais qui l'éclairé et les vicissitudes de l'action et de l'histoire dont elle ne peut se délivrer totalement mais qu'il est en son pouvoir et son devoir de juger selon des critères universels et éternels »³³. Position « idéaliste » (qu'est-ce qu'une raison détachée des conditions sociales de sa production ?), réformiste, inadaptée au monde moderne ? Il se peut qu'en l'espèce le monde moderne ait tort, si celui-ci est contenu tout entier dans la lettre de Rousseau au marquis de Mirabeau : ou l'homme réduit à lui-même fonde la société parfaite, ou bien le despotisme arbitraire est la seule société concevable, tout autre régime est insupportable³⁴. Si rien de mixte ne « vaut » entre le droit pur de la démocratie parfaite et le fait pur du

³² Voir Barrington Moore, *Injustice. The social bases of obedience and revolt*, New York, Sharpe, 1978. Hostile à tout jusnaturalisme, l'auteur n'en distingue pas moins entre l'activité de prédation et l'activité rationnelle (« any form of activity for which in a given state of knowledge there are good reasons to suppose that it will increase human happiness without making other human beings miserable » p. 440).

³³ P. Manent. *Naissance de la politique moderne*, Paris, Payot, 1977, p. 8. Nous devons à ce livre nos développements sur le « monde mixte ».

despotisme, que répondre à l'anarchiste qui dès 1894 posait une bombe au milieu de la foule en déclarant « il n'y a pas d'innocent »³⁵ ou au dictateur militaire qui tue les villageois indiens au nom de la sécurité nationale et de la lutte contre le communisme ?... sinon que notre travail serait sans objet ?

[28]

³⁴ Lettre du 26 juillet 1767 (citée par Manent, *op. cit.*, p. 10). « Si malheureusement cette forme (le régime idéal) n'est pas trouvable, et j'avoue ingénument que je crois qu'elle ne l'est pas, mon avis est qu'il faut passer à l'autre extrémité et mettre tout d'un coup l'homme autant au-dessus de la loi qu'il peut l'être ; par conséquent établir le despotisme arbitraire, et le plus arbitraire qu'il soit possible : je voudrais que le despote pût être Dieu. En un mot, je ne vois point de milieu supportable entre la plus austère démocratie et le hobbisme le plus parfait »...

³⁵ Émile Henry qui posa une bombe dans un café de Paris (cité par James Joli, *The anarchists*, New York, 1964) ; puisque « la société » tout entière (c'est-à-dire la forme d'organisation sociale et politique et de division du travail) est « coupable », tout le monde est à la fois victime et coupable. Admirez la logique infernale d'un raisonnement que n'aurait pas désavoué le Grand Inquisiteur de Dostoïevski.

[29]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
PREMIÈRE PARTIE

Chapitre 2

“IDÉOLOGIES, ÉCONOMIE ET DÉMOCRATIE.”

Par Louis BAECK

I. La dimension du problème

[Retour à la table des matières](#)

Le débat sur la crise de la démocratie parlementaire devient plus intelligible quand on le situe dans sa dimension historique, c'est-à-dire quand on le met en relation avec l'agencement dialectique entre l'évolution concrète des sociétés occidentales et l'évolution de leurs idéologies politiques. En effet, on se rend insuffisamment compte des changements profonds qui se sont opérés au sein de nos sociétés et de la mutation consécutive des idéologies politiques.

Au cours du XVIII^e siècle, les sociétés traditionnelles se sont transformées en sociétés modernes, sous l'impulsion de nouvelles idées (le Siècle des Lumières) et par l'entremise de deux forces motrices. L'une de ces forces, les effets des révolutions américaine et française, est *politique*. Elle signale l'entrée du peuple dans l'histoire. L'autre, la révolution industrielle, est *économique*. L'homme a plus de prise sur son environnement qu'il domine de mieux en mieux, et se découvre des besoins matériels illimités.

Dans une première phase, le pouvoir (autoritaire) du roi est contesté par le Tiers-État, c'est-à-dire par les classes bourgeoises montantes. Dans une deuxième phase, avec l'instauration du suffrage universel, le peuple avec ses organisations de masses (partis, syndicats, corporations) fait son entrée dans l'histoire. On peut donc concevoir les changements dans la forme ou le contenu de la démocratie comme le résultat de changements concrets dans la société. Mais il est également intéressant de suivre le débat sur la démocratie à partir des idéologies socio-politiques qui se sont développées depuis le XIX^e siècle.

Le terme idéologie a été employé pour la première fois au début du XIX^e siècle par Destutt de Tracy³⁶. Selon sa racine étymologique, le terme idéologie veut dire « discours sur ou science des idées ». C'est en ce sens que de Tracy l'introduisait dans ses écrits. Dans le lexique socio-politique [30] nous trouvons sous le vocable « *idéologie* » l'explication suivante³⁷ :

- 1) *Sens général* : « Système global d'interprétation du monde historico-politique » (R. Aron).
- 2) *Sens marxiste* : « Système d'opinions, d'idées et de théories sur la réalité sociale comme totalité, c'est-à-dire sur ses aspects, processus et problèmes particuliers dans lesquels les intérêts de classe trouvent une expression cristallisée » (Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie).
- 3) *Par opposition à « utopie »* : « Mythe politique fonctionnant pour préserver la structure sociale » (H. Laswell et A. Kaplan).
- 4) *Sens instrumental* : « Image verbale de la bonne société et des principaux moyens nécessaires à sa construction » (A. Downs).

Pour Tocqueville dont les études comparatives, sur la relation de démocratie et société en France, en Angleterre et aux États-Unis, sont devenues classiques, les idéologies sont des idées basées sur quelques « passions générales et dominantes » et qui constituent des références à peu près stables pour ceux qui s'efforcent de trouver une réponse

³⁶ Destutt de Tracy, *Éléments d'Idéologie*, 2^e édition, 1817.

³⁷ B. Badie & J. Gerstle, *Lexique de sociologie politique*, Paris, PUF, 1979.

aux énigmes de la vie des hommes en société et un remède à ses excès. En résumé, une idéologie est donc une vision du monde qui explique et inspire la construction de la société.

Les « passions générales et dominantes » des philosophes du siècle des Lumières étaient basées sur l'idéologie de rationalisation et de sécularisation. Selon eux, la réalisation de la démocratie exigeait le déclin de l'autorité traditionnelle dans une société libre et égalitaire. Cette vision optimiste, basée sur la conviction profonde de pouvoir réaliser à la fois la liberté et l'égalité sans problèmes, est le trait le plus marquant de cette idéologie.

Mais dans cette première moitié du XIX^e siècle, c'est-à-dire dans la phase de la bourgeoisie conquérante, on s'appliquait davantage à instaurer un régime libéral, selon l'hypothèse que l'organisation de la liberté était la meilleure garantie pour atteindre, plus tard, une société plus égalitaire. Seulement, la révolution industrielle allait bouleverser ces projets démocratiques. Les maîtres de l'industrie étaient mus par d'autres passions dominantes que celles des philosophes.

Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'optimisme des philosophes sera contesté par le pessimisme d'économistes influents. Dans le sillon de Ricardo et de Malthus, qui déjà étaient arrivés à la conclusion que l'économie occidentale ne pouvait continuer à croître sans correction exogène (progrès technique, correction démographique et redistribution des revenus ou correction sociale), Marx construisit sa théorie sur les contradictions internes propres aux structures du régime capitaliste. Selon Marx, le projet des philosophes devait être réalisé dans une optique opposée à celle préconisée par les libéraux. Il fallait construire une société égalitaire et le paradis de liberté s'ensuivrait quasi automatiquement. [31] Dans cette transformation, le prolétariat devrait jouer le rôle de guide correcteur.

À partir de cette époque, la vision optimiste traditionnelle des libéraux a été sérieusement bouleversée. Dans le domaine économique, le capitalisme s'est organisé selon une démarche oligopolistique (naissance des trusts, des cartels). Sur le plan socio-politique, le problème de l'intégration des masses au système s'est trouvé posé³⁸.

³⁸ La première formulation du capitalisme organisé vient de Hilferding (*Finanzkapital*, 1927). Il caractérisait cette évolution du capitalisme comme une réaction de survie devant les contradictions inhérentes au capitalisme

La dernière étape est celle qui suit la grande crise des années 30, favorisant, entre autres, l'apparition de régimes autoritaires. Après la seconde guerre mondiale, un nouveau phénomène s'est développé : l'économie mixte. Celle-ci organise et institutionnalise l'intervention de l'État pour corriger politiquement et socialement l'économie de marché. Dans les démocraties occidentales, l'État est devenu le fonctionnaire de la croissance qui produit la prospérité. Il doit garantir une croissance économique stable et durable, avec les organisations corporatistes comme guide correcteur. Mais cette nouvelle tâche a produit une « surcharge » pour les régimes démocratiques. Un pouvoir plus autoritaire, plus oligopolitique en économie comme en politique, est apparu. Dès lors, les sociétés sont devenues quasi ingouvernables par des méthodes démocratiques. Comme dans le passé, les différentes idéologies, visions du monde ou passions dominantes sur les projets de société s'affrontent. On pourrait résumer les « passions dominantes » de nos sociétés occidentales en trois termes clé : prospérité, liberté, égalité. Organiser la prospérité (le *welfare*) est devenu un projet universel. Mais selon la priorité (démocratique) accordée à la liberté ou à l'égalité (solidarité sociale), on peut distinguer divers modèles inspirés par des idéologies différentes.

II. La dimension historique

La lecture des principaux auteurs en science politique nous apprend que la démocratie représentative en tant que telle a toujours posé problème. Les critiques se cristallisent surtout sur les formes de la médiation politique entre électeurs et élus, sur les aspects *institutionnels* de la démocratie. Certains jugent toute forme de démocratie représentative comme déficiente par nature (*critique juridique* de la re-

sauvage de marché. Selon lui, les traits essentiels du *organisierter Kapitalismus* étaient :

- tendance à la concentration des entreprises sous forme de cartels et de trusts ;
- substitution du patronat par la pratique du management scientifique ;
- lente substitution des axiomes du libéralisme par l'idéologie de l'intervention d'État ; depuis le début du XXe siècle on exige de l'État déjà plus que le maintien de l'ordre, on exige Leistung c'est-à-dire une régulation productive de la société.

présentativité). Pour eux, les formes traditionnelles de la représentation parlementaire sont dépassées par de nouvelles formes (les élites dirigeantes des groupes de pression).

Le régime représentatif (la démocratie parlementaire) a été présenté comme le type idéal du gouvernement parfait par J.S. Mill. Selon lui la [32] démocratie parlementaire permettait de *concilier l'efficacité du pouvoir avec la liberté des citoyens*³⁹.

Toutefois, il est bon de ne pas perdre de vue que les idées juridiques et politiques qui légitimaient le régime représentatif furent critiquées dès le début :

- Il y avait d'abord la critique de la notion juridique : l'élu ne représente pas ses électeurs parce que la volonté politique est inaliénable (J. J. Rousseau). Selon cette optique, la seule vraie démocratie est la démocratie directe.
- Il y avait ensuite la critique sur les abus de pouvoir des élus, c'est-à-dire la critique de l'hégémonie des représentants sur les électeurs. Dans un régime représentatif, les uns sont plus organisés que les autres.

Avec la théorie des élites de G. Mosca, l'idée de la représentation populaire dans le système de la démocratie parlementaire est réduite à une pure fiction. Selon cet auteur, le parlement, incarnation du pouvoir populaire, est dominé par l'élite. Ceci n'est pas seulement le résultat de l'hégémonie organisationnelle des élus sur les électeurs mais est dû au fait que les capacités politiques ne sont pas égales pour tous les hommes. Les uns sont plus aptes à gouverner (à appartenir à l'élite politique) que les autres⁴⁰.

³⁹ Selon Mills, « the democratic method is an institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will ».

⁴⁰ G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, Roma, 1896. Afin d'éviter une fossilisation du régime élitaire, Mosca plaide pour la lente assimilation (intégration) des couches les plus dynamiques des classes populaires au sein de l'élite dirigeante.

Au début du XX^e siècle, de nouvelles forces sociales sont apparues sur la scène politique : les organisations ouvrières. Mais, loin de modifier le processus politique traditionnel, elles se sont structurées sur le modèle des partis politiques. Déjà en 1911, Michels mettait en lumière une tendance à la bureaucratisation et à l'oligarchie ⁴¹.

Mais l'entrée des organisations ouvrières dans le forum politique a produit à terme un changement important dans le fonctionnement de nos sociétés en permettant aux forces socio-politiques d'influencer de plus en plus le modèle du développement économique. L'emprise de l'État, et donc du politique sur l'économie s'en est trouvée accentuée.

D'autre part, la révolution prolétarienne en Russie et le triomphe de la conception léniniste du politique ont abouti à une définition particulière du parti politique instrument de lutte pour le pouvoir totalitaire. Cette prétention à mobiliser et à représenter la totalité des aspirations de la société se retrouve aussi à droite, lors de l'éclosion des fascismes et du nazisme des années 30. Le fait que les démocraties sont apparemment incapables de gérer la crise économique favorise l'éclosion de formes plus autoritaires de gouvernement.

[33]

Pour Schumpeter, qui accentue l'aspect concurrentiel du forum politique, l'élection est comparable à un marché politique ⁴². Comme dans un marché, les partis politiques achètent les voix de leur clientèle lors des élections. Le parti qui obtient le plus de voix occupe tout ou une partie du pouvoir. Ce changement dans la stratégie politique traduit la transformation des partis idéologiques (avec un projet de transformation de la société) en partis de masse, c'est-à-dire en partis de gouvernement. Avec Schumpeter, la perception du phénomène démocratique évolue vers le pragmatisme le plus complet.

III. L'évolution d'après-guerre

⁴¹ R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig, 1911.

⁴² Selon J. Schumpeter « the democratic method is an institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote... the competitive element is the essence of democracy », in *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, 1942.

Après la deuxième guerre mondiale, on est témoin d'une vraie renaissance de la démocratie dans la plupart des pays industrialisés du monde occidental. Et la décolonisation laissait la possibilité d'installer des régimes démocratiques dans les pays neufs du tiers monde. Dans les pages qui suivent, nous analyserons de plus près les différents courants idéologiques en rapport avec les démocraties représentatives de nos sociétés hautement industrialisées du monde occidental. Mais avant cela, signalons quelques aspects essentiels de l'évolution récente de nos sociétés.

Du point de vue socio-économique, les démocraties occidentales se sont très vite remises des ravages de la guerre. La reconstruction matérielle a été rapide. Et jusqu'en 1975, la plupart des sociétés occidentales ont pu éviter de grandes crises économiques. Les traumatismes qu'avaient laissés la grande crise et la guerre, qui dans une certaine mesure en résultait, stimulaient le développement d'idées interventionnistes. Les idéologies dominantes du début de l'après-guerre jusqu'à la moitié des années 70 soutenaient le renforcement du rôle de l'État dans le fonctionnement de la société et de l'économie.

Les formations politiques d'Europe occidentale, qui étaient le plus souvent des alliances entre familles socialistes, démocrates-chrétiennes et libérales s'inspiraient volontiers en plus de leur propre idéologie, des idées économiques de Keynes et des idées sociales de Beveridge.

Après une analyse profonde de la grande crise et du chômage de masse qui en résultait, Keynes était arrivé à la conclusion que le capitalisme était structurellement instable et avait besoin d'une correction en dehors du mécanisme de marché. C'est-à-dire qu'il avait d'abord besoin d'une *correction politique*. Beveridge arrivait à la conclusion que l'économie libre de marché ne distribuait pas équitablement les biens et services et il préconisait une *correction sociale* du système par l'installation d'un *Welfare State* (assurances maladie, invalidités, indemnités de chômage, pension de vieillesse, éducation bénéficiant de subsides, etc.).

Comme ces deux auteurs ne préconisaient pas de révolution mais bien une réforme du capitalisme, tout en laissant intacts les mécanismes de [34] libre marché en économie et l'organisation d'élections

libres, leurs idées trouvèrent une large audience auprès des élites dirigeantes. L'ère de l'économie mixte et du Welfare State avait commencé.

Une des idées de base de Keynes était que la qualité des gouvernants est telle qu'ils peuvent se mettre au-dessus de la mêlée et orienter l'économie et la société vers le bien public. Les gouvernants dans la conception de Keynes interviendraient toujours comme des divinités inspirées, c'est-à-dire sans être influencés par leurs propres intérêts, par exemple la conjoncture politique et leur succès électoral. Cette perception très noble de la fonction politique qui peut traduire un idéal ne correspond pas à la réalité de tous les jours.

D'ailleurs, les gouvernants politiques allaient être très vite doublés par les élites des mouvements socio-économiques. Avec le développement de l'économie mixte et du *Welfare State* des organisations comme les syndicats, les mutualités, les associations agricoles, les organisations patronales, etc. revendiquaient une partie du pouvoir. En contrepartie, ils offraient aux dirigeants politiques un certain degré de discipline de leur clientèle. Donc, les *partenaires sociaux* devenaient *des partenaires politiques*. Il en découle que les régimes démocratiques occidentaux reposent en fait, mais non en droit, sur une cogestion socio-politique. Ce sont des alliances d'exercice du pouvoir où les partis politiques gèrent leur clientèle électorale et forment le personnel de la classe politique, et où on laisse aux groupes de pression le soin d'exprimer les besoins et les aspirations socio-économiques nouvelles. Avec l'intervention grandissante de l'État et la socialisation progressive de l'ensemble socio-économique, les groupes de pression sont, comme les politiciens, écartelés entre leurs intérêts corporatistes et les devoirs de gestionnaires publics.

Dans la période de la reconstruction et pendant le long cycle de croissance économique de 1955 à 1975, cette cogestion a produit des résultats notoires. En premier lieu, elle permit l'accroissement du produit national et réalisa une meilleure distribution sociale des biens et des services.

Ce faisant, nos régimes politiques ont plus de responsabilités qu'auparavant : assurer la croissance économique et veiller à une distribution plus ou moins équitable des services et des biens matériels.

En plus, ils s'insèrent dans des sociétés qui accusent des différences socio-culturelles très notoires, avec un passé encore récent.

- 1) Le long cycle de la croissance économique a augmenté les niveaux de vie. Le résultat socio-culturel de cette croissance économique a été une plus grande uniformisation des genres de vie. Le style de vie de l'Europe s'est américanisé et les élites du tiers monde sont également tentées par le modèle occidental.
- 2) Tous les réseaux d'enseignement ont connu une explosion de la scolarité. Il en résulte une technocratisation grandissante et une professionnalisation des rôles et fonctions.
- 3) La montée des médias est un des éléments majeurs dans la transformation de nos sociétés. La structuration de la perception de la réalité et des événements est devenue un déterminant socio-culturel majeur. Ce [35] sont les médias qui structurent l'événement. Comme le disait McLuhan : *the medium is the message*.
- 4) À partir des années 60, on peut observer un relâchement des contraintes socio-culturelles et une crise des institutions (famille, église, enseignement) qui jouent un rôle déterminant dans la socialisation des individus. Le concile Vatican II a entraîné des modifications sensibles dans le fonctionnement, l'esprit et les rites de l'Église. Malgré la modernisation de l'Église, le déclin de la pratique religieuse a continué. Dans la société tout entière, les valeurs hédonistes se sont affirmées et on note une plus grande liberté à l'égard de l'autorité et des tabous.

Le changement des mœurs a comme résultat que le binôme autorité-révolte a été remplacé par un autre binôme, c'est-à-dire consensus et tolérance à la diversité. Mais dans une société diversifiée où le contrôle social et culturel se relâche, les individus ont beaucoup plus de peine à se construire une identité. Et par la fragmentation des projets et des opinions publiques, nos démocraties sont difficiles à gouverner.

Dans son étude sur « la crise des régulations traditionnelles » Michel Crozier formule le problème de la manière suivante : « ce qui

frappe d'abord dans cette perspective, c'est la mise en question profonde des institutions les plus respectables de la société, les Églises, l'armée, les institutions d'éducation. Une étude plus attentive permet d'entrevoir que ce n'est pas l'institution en elle-même, ou sa fonction, qui est contestée, mais son rôle en tant qu'instrument de régulation. La crise est celle des régulations traditionnelles et on la retrouve dans toutes les formes d'organisation sociale »⁴³.

Cette description fort schématique des mutations socio-culturelles après les années 60 laisse entrevoir des phénomènes socio-politiques intéressants. Alors que les gouvernements deviennent plus corporatistes et les partis plus bureaucratiques, il y a une sorte de perfusion des idées et pratiques démocratiques envers des institutions et micro-groupes qui étaient auparavant plus autoritaires : la famille, l'Église, l'école, l'université, l'usine, etc. Les relations interhumaines se démocratisent, ou du moins se déformalisent. En même temps, la démocratie parlementaire perd de sa substance représentative par l'oligarchie grandissante du régime néo-corporatiste. Dans la mesure où, au niveau du gouvernement central, le pouvoir s'oligarchise, on peut observer, au niveau local et des institutions quotidiennes (famille, église, école, atelier), une tendance à la démocratie de base c'est-à-dire à la démocratie directe. Cette tendance a reçu un soutien très fort lors de la contestation de la fin des années 60.

Dans les relations entre la politique et les autres secteurs de la société (surtout l'économie) on note depuis les années 70 un mouvement de reflux.

Depuis 1975, de nouvelles « structures de perception » font leur apparition. Le coût trop élevé du *Welfare State* et le déclin de la productivité mettent en cause les principes de la régulation étatique de l'économie. [36] Depuis 1975, la plupart des économies hautement industrialisées sont entrées dans une phase de désinvestissement qui est en partie le résultat d'un déclin de l'innovation du secteur privé, mais qui découle aussi des interventions étatiques excessives.

Dans le domaine de la théorie, les grands modèles keynésiens (sur lesquels reposait la régulation des pouvoirs publics) ont fait faillite. Et dans le domaine de la politique économique, l'idée que la crise est due

⁴³ Michel Crozier, « La crise des régulations traditionnelles », in *La sagesse et le désordre*, (Éd. H. Mendras, Paris, Gallimard, 1980).

à un excès d'appareil d'État et à une sur-institutionnalisation sociale se répand de plus en plus.

Tout viendrait *d'un excès d'organisation*. Cette renaissance du libéralisme a pour résultat que des groupes influents dans l'opinion publique préconisent une version moderne de l'autorégulation de l'économie par le marché.

Après le désir d'un renforcement de l'État et la socialisation de l'économie comme correction au modèle de distribution de l'économie de marché, on note un mouvement de méfiance, voire même d'hostilité, envers le monde politique et l'État. Même si la crise actuelle est économique, elle est essentiellement perçue comme politique, comme crise de l'État.

IV. La démocratie sociale et la société solidaire

Dès son origine, le socialisme avait attiré l'attention sur le désordre social dans les sociétés où le capitalisme était le seul principe organisateur de l'économie. Et dès la fin du XIX^e siècle, l'Église avait appuyé l'action pour une société plus juste, par la publication de ses encycliques sociales. Pour le monde chrétien, ces encycliques et la réflexion philosophique qu'elles provoquèrent, inauguraient une vraie renaissance de l'éthique sociale et politique.

Dès le début du siècle, l'Église avait commencé à organiser le travail dans le domaine séculier par la création de grandes organisations : dans le domaine syndical, dans le domaine de la jeunesse (estudiantine, ouvrière, agricole), dans le milieu des classes moyennes, dans le milieu patronal, etc. Et dans la société d'après-guerre alors que l'Église se retirait graduellement, comme pouvoir organisateur, de la société laïque, c'était la démocratie chrétienne qui héritait de ces institutions et devait en fournir la philosophie de base. Cette philosophie s'inspirait entre autres des œuvres de J. Maritain (humaniste intégral) et de la philosophie « ouverte au monde » d'E. Mounier.

Ces idées, et aussi d'autres courants socio-politiques, invitaient les démocraties chrétiennes à construire un monde meilleur : moralement, matériellement, socialement. En Belgique, en Hollande, en Italie et en Allemagne les idées de la démocratie chrétienne ont été très influentes

dans la construction du Welfare State et la réalisation de l'économie mixte. Mais ces idées ont porté leurs fruits en France également, et aussi dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine.

Le principe de base de cette idéologie reste la responsabilité personnelle. Mais c'est un personnalisme qui est complété par un principe correcteur [37] de l'individualisme égoïste, le principe de la subsidiarité. L'individu devient « personne » en réalisant ses potentialités propres, non dans l'isolement, mais en société. De ce fait, la « personne » a des droits, mais aussi des devoirs envers la société : tout ce que l'individu ne peut raisonnablement réaliser lui-même par ses propres ressources (morales, sociales, matérielles) pour son bien-être, doit être organisé par des initiatives sociales (stimulées par des groupements d'inspiration chrétienne) ou, en leur absence, par l'État.

Au début, les principes de la subsidiarité et de la solidarité sociale ont donné vie à un grand nombre d'institutions qui se finançaient par leurs propres ressources, et dont un bon nombre du personnel ne recevait pas plus qu'une rémunération symbolique. Mais quand les socio-chrétiens entrèrent dans des coalitions politiques avec des formations socialistes ou autres pour construire le *Welfare State*, elles négocièrent institution par institution le principe du financement par l'État de leurs initiatives. Cette généralisation du financement, par l'État, d'initiatives qui furent jusqu'alors des initiatives de solidarité sociale, a transformé la notion de « social » mais aussi la responsabilité budgétaire des régimes politiques.

Ainsi, ce qui auparavant était la responsabilité sociale (organisée par des institutions privées selon le principe de la solidarité sociale) relève de plus en plus de la responsabilité de l'État. Le projet volontariste de la solidarité sociale a fait place à une obligation fiscale : payer les impôts pour toutes ces initiatives qui dorénavant seront financées par l'État ⁴⁴.

De ce fait, la démocratie chrétienne a contribué à l'évolution qui va dans le sens d'une plus grande prise en charge de la société civile par le régime politique et par l'État. Pendant les années 50 et 60, l'État a pris en main les initiatives de solidarité sociale en les transformant en socialisation financée par la fiscalité. Le monde chrétien a formulé

⁴⁴ Le système est le plus développé en Belgique, en Hollande et en Allemagne.

fort peu de critiques. Mais depuis le début des années 70 des réserves sont formulées par des chrétiens qui se situent au centre-gauche.

Il était de plus en plus visible que le Welfare State, parce qu'il organisait une assistance sociale et culturelle *erga omnes*, ne pouvait résoudre adéquatement la misère des plus nécessiteux, c'est-à-dire des 5 à 10% de marginaux dans nos sociétés. Le désordre social ne frappe plus aujourd'hui une classe sociale, mais des catégories particulières dont le *Welfare State* est (institutionnellement) incapable de résoudre les problèmes. Cela signifie que tous les problèmes ne peuvent être résolus par l'assistance d'État. Il reste des problèmes proprement sociaux et humains : travailleurs de centres industriels en décadence, personnes âgées, handicapés physiques et mentaux, etc. La démocratie chrétienne allemande appelait ce problème « la nouvelle question sociale » (*die neue soziale Frage*). On ne sait pas encore si l'on va résoudre ce nouveau problème par une nouvelle conception *sociale* ou si on le réglera par une plus grande fiscalité. Mais il y avait encore un autre problème : les vices de redistribution du Welfare State.

[38]

Des études statistiques montrent en plus que les classes moyennes profitent plus du Welfare State que les classes populaires. Ceci est dû au fait que les enfants des classes moyennes fréquentent plus longtemps l'école et d'autres services financés par l'État. Ces données statistiques suggèrent que les tendances élitistes de la démocratie politique se retrouvent dans son institution correctrice, c'est-à-dire dans le Welfare State lui-même. Les idéologies sociales qui veulent assainir le *Welfare State* ancienne formule, préconisent l'atténuation du principe « *erga omnes* » et l'accentuation d'une plus grande sélectivité sociale.

V. « *Systemkritik* » en Allemagne

En Allemagne, l'intelligentsia de gauche s'est penchée durant les années d'après-guerre sur le problème du rôle de l'État. Cela a abouti à la renaissance des idées de la *Frankfurter Schule* et leur succès auprès de l'intelligentsia des années 70. La critique de J. Habermas, qui

s'est inspirée de l'école de Francfort, offre une analyse profonde de la démocratie en régime de capitalisme organisé, le *Spätkapitalismus*.

L'école de Francfort date des années 30 et était à cette époque d'inspiration marxiste. Après l'arrivée au pouvoir du nazisme, ses membres les plus influents (Horkheimer, Fromm, Adorno, Marcuse) émigrèrent aux États-Unis où ils orientèrent leurs études de plus en plus vers l'analyse de la superstructure socio-culturelle de nos sociétés et vers la critique de ses fondements sociaux, politiques et économiques.

Du point de vue méthodologique, leurs études font des emprunts éclectiques : le jeune Marx, l'apport de la philosophie néo-kantienne de Dilthey et de Weber, la phénoménologie de Husserl, l'herméneutique de Heidegger et la psychanalyse de Freud. Leur pensée constitue en fait une réflexion profonde sur le déclin des idéologies classiques (libérales). En 1947, après leur retour en Allemagne, Adorno et Horkheimer publièrent deux essais qui contiennent une vue pessimiste de nos sociétés occidentales : *Dialectique de la Raison* et *Éclipse de la Raison*.

Les auteurs font part de leur désenchantement face à l'idéologie rationalisante du Siècle des Lumières. S'il est indéniable que la rationalisation du monde a permis de contrôler les forces naturelles et d'organiser la production matérielle, cette organisation rationnelle n'a pas contribué au progrès moral, ni à la justice sociale, ni tout simplement au bonheur. Leur analyse constitue une réflexion profonde sur l'échec du marxisme classique en Occident et de l'émancipation prolétarienne qu'il postulait.

Un des points clés de leur analyse est la crise d'identité du prolétariat et son embourgeoisement. Dans le capitalisme organisé, le conflit de classe a été transformé en consensus institutionnalisé. Et la montée de nouveaux mouvements sociaux et protestataires relativise le rôle de la classe ouvrière classique dans le changement socio-culturel.

Habermas ne partage pas le pessimisme d'Adorno et de Horkheimer et traduit les idées des *Frankfurters*. Il se dit partisan du réformisme radical et lutte sur deux fronts. D'un côté, il lutte contre la nouvelle droite qui prétend sauver la démocratie par la restauration du libéralisme. Il craint que ces néo-libéraux veuillent réinstaurer le capitalisme sauvage. [39] De l'autre, il lutte contre le social-romantisme de

la nouvelle gauche représentée par les écologistes, les pacifistes, les alternatifs, etc.

Habermas définit notre époque comme relevant d'un régime socio-politique de *Spätkapitalismus*. La caractéristique d'un pareil régime consiste dans une alliance d'un capitalisme organisé (qui organise le marché par sa grandissante oligopolisation) et d'un État interventionniste qui stabilise les aléas des conjonctures sociales (de distribution) et économiques ⁴⁵. La légitimation des régimes démocratiques ne se base plus sur des idéologies libérales, ni sur des idées d'émancipation. Les démocraties occidentales contemporaines basent leur légitimation sur leur capacité gestionnaire. L'idéologie qui meut et soutient les démocraties occidentales, est une idéologie fonctionnaliste de gestion. Selon cette idéologie, c'est au régime politique (à l'État) qu'incombe le rôle de la « *Globalsteuerung* » c'est-à-dire de l'organisation de l'ensemble de la société ⁴⁶.

L'État est responsable de l'emploi, des rémunérations indirectes, des soins pour la vieillesse, de la médecine, de l'enseignement, etc. La responsabilité de l'État dans tous ces domaines *politise* l'économie, *reféodalise* la société civile. De ce fait, l'activité politique elle-même évolue vers l'achat de la loyauté des masses par le truchement de services octroyés. Les règles formelles de la démocratie (élections régulières) sont respectées mais le régime est basé sur une « Massenloyalität ohne Participation ». Ce qui veut dire que les masses sont manipulées par les programmes gouvernementaux.

Tout cela grève les ressources financières de l'État outre mesure. La plupart des démocraties ont des problèmes budgétaires. Elles essayent de les résoudre par une création monétaire artificielle inflationniste. Les démocraties ont essayé de combattre le désordre économique et social du capitalisme par un interventionnisme grandissant. Mais cette intervention permanente provoque à son tour la crise du régime politique.

Dans leur pragmatisme gestionnaire, les régimes démocratiques et leurs partis ne parviennent plus à formuler un projet de société ni à vé-

⁴⁵ J. Habermas, Legitimationsprobleme in Spätkapitalismus, Frankfurt, 1975.

⁴⁶ « Die staatlich-politische Macht konzentriert sich vorwiegend auf Steuerungsmechanismen », Habermas, *op. cit.*

hiculer le changement social. Ils ont perdu toute idée d'émancipation vraie. Et leur gestion vise surtout à éviter le conflit social ou la crise économique. L'État est *höchster und letzter Auffangsmechanismus* des contradictions du capitalisme. Atténuer et esquiver les conflits sociaux n'est pas gouverner.

Le progrès des techniques de communication électronique et le développement des médias ont transformé la formation des opinions politiques. Habermas parle d'une *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, c'est-à-dire d'une mutation dans la formation de l'opinion publique. Le cadre social où se forme l'opinion publique (les formes historiques étaient [40] l'agora, le forum, le parlement, etc.) s'est transformé et réduit le public à être un récepteur passif de messages ⁴⁷.

Habermas radicalise l'idée de Max Weber du « désenchantement du monde » (invoquée également par Horkheimer et Adorno) sous l'empire de la raison instrumentale. Au lieu de concilier la technique avec la morale et l'esthétique, l'idéologie rationalisante a détruit ces tissus traditionnels et a appauvri le monde vécu.

Dans une publication récente (*Théorie de l'action communicationnelle*), Habermas reprend et amplifie ses analyses antérieures. Au lieu de la force libératrice promise par l'idéologie rationaliste, nous constatons l'échec de la technocratie moderne : « La rationalité économique et administrative envahit des domaines de l'existence où dominent les tâches de la tradition culturelle, de l'intégration sociale et de réduction, et qui relèvent d'autres critères : ceux d'une rationalité communicationnelle » ⁴⁸.

Alors que le néo-libéralisme « post-moderne » ne voit de salut que dans une application plus intensive de la rationalité économique et que le romantisme antimoderne des mouvements contestataires s'épuise,

⁴⁷ Dans son livre *Le Bricolage idéologique*, (Paris, PUF, 1980), F. Bourricaud confirme cette tendance à la politisation de la vie quotidienne. Les hommes politiques font irruption chez nous, appellent notre attention sur eux, sur leurs programmes, sur leurs partis. Nous sommes sommés de prendre position sur toutes les affaires, toutes les nouveautés. Mais cette invasion de la vie privée, il ne faut pas seulement en rendre responsables les politiciens et les médias. Elle résulte d'un processus relativement complexe qui, en *détraditionalisant* les mœurs et la vie quotidienne, en fait à la fois la matière d'un débat idéologique et d'une agitation politique permanents.

⁴⁸ J. Habermas, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt, 1981.

Habermas défend un projet de modernité éclairée. Et sa dernière publication est un acte de foi dans la démocratie moderne. La tendance à l'appauvrissement du monde vécu peut être renversée par une thérapie communicationnelle. Dans la *Théorie de l'action communicationnelle*, Habermas réaffirme sa confiance en une rationalité qui assure le progrès de la communauté humaine. Et cette rationalité se présente comme indissociable du langage et du dialogue.

Pour Habermas, la manipulation des masses et la crise démocratique peuvent être arrêtées, voire guéries par l'organisation d'une *öffentliche, uneingeschränkte und herrschaftsfreie Diskussion* sur les fins et les moyens de notre avenir politique. La thérapie de Habermas pour nos démocraties malades consiste dans la restauration de la transparence intersubjective. Alors qu'il est l'héritier d'une tradition d'analyse pessimiste, Habermas se pose dans sa dernière publication comme héraut d'un projet de société démocratique.

VI. La renaissance de la démocratie directe ?

Le bureaucratisme et l'épuisement idéologique des partis ont provoqué l'apparition de nouvelles formations politiques qui promettent un meilleur fonctionnement.

À la fin des années 60, un mouvement de radicalisation a été amené, s'exprimant à travers l'idéologie de participation. Cette idéologie repose [41] sur la volonté de voir apparaître de nouvelles formes de médiation politique, autres que celles du parti et du syndicat ⁴⁹.

La flambée pour la démocratie directe a été cependant de courte durée : du mai 1968 en France et de l'automne chaud en Italie jusqu'en 1974, c'est-à-dire jusqu'au début de la crise économique. Et même un analyste sympathisant comme Portelli note le contraste entre le radicalisme de l'idéologie et le prosaïsme des résultats : « Si l'on dresse à présent un bilan rapide de ces innovations en matière de démocratie dans l'entreprise, on doit constater que ces innovations, si elles ont bouleversé les « relations industrielles » ainsi que la vie lo-

⁴⁹ « Conflits sociaux et transformations des relations professionnelles en Italie et en France », numéro spécial de la revue *Sociologie du Travail*, n° 2, 1971.

cale, se sont heurtées à des obstacles pour l'heure infranchissables »⁵⁰.

Pourtant, A. Touraine qui voit le problème politique majeur de notre temps comme une course entre la domination socio-culturelle exercée par les appareils technocratiques et une pensée critique, est plus optimiste quand il dit : « Nous ne pouvons plus nous contenter d'institutions démocratiques centrales qui risquent de renforcer la centralisation du pouvoir. Aussi voit-on partout se former, souvent en marge des règles officielles de fonctionnement, des groupes, comités ou assemblées qui, s'ils risquent de sombrer dans la défense d'intérêts trop particuliers ou d'être pris en main par des notables locaux, défendent néanmoins une démocratie de base »⁵¹.

VII. Les analyses de l'ingouvernabilité

Depuis le début des années 70 on peut noter un intérêt grandissant des politologues pour les contradictions internes produites par les régimes socio-politiques du monde occidental. Jusqu'alors, le paradigme de la contradiction structurelle appartenait à la famille marxiste. Mais dans le glissement du paradigme de la contradiction des marxistes vers la politologie néo-conservatrice, le paradigme lui-même a subi une mutation. Alors que les marxistes situent les contradictions structurelles de notre régime dans les relations de production du système capitaliste, les politologues conservateurs les situent dans l'agencement institutionnel (du type *Welfare State*) des démocraties de masse. Pour eux, la crise est donc socio-politique.

Il est significatif que cette thèse ait reçu un appui ferme de la part de l'influente Commission Trilatérale⁵². Selon les politologues de la Commission Trilatérale, nos sociétés démocratiques souffrent d'« overload » ou de surcharge. Une démocratie représentative ne peut fonctionner adéquatement que si une large part de l'électorat ne parti-

⁵⁰ H. Portelli, « Démocratie représentative, démocratie de base et mouvement social » in *Pouvoirs*, n° 7, 1978.

⁵¹ A. Touraine, *L'après-socialisme*, Paris, 1980.

⁵² M. Crozier, J. Watanuki & S.P. Huntington, *The crisis of Democracy*, New York, 1975.

cipe pas activement au jeu socio-politique. Les rouages de la démocratie représentative fonctionnent idéalement quand ils sont manipulés par des professionnels. Le [42] bon fonctionnement exige donc un degré assez élevé de passivité, voire même d'apathie, de la part du grand public. Or, depuis que les mouvements contestataires et des minorités agissantes ont rendu nos régimes plus « chauds », le seuil de mobilisation socio-politique normal a été dépassé.

Même en ne réalisant qu'une partie des exigences de l'électorat, l'État se trouve déjà dans une situation de surcharge et donc de crise. Le message implicite de la Commission Trilatérale est que la crise de l'ingouvernabilité ne peut être résolue que par une décharge (socio-économique) de l'État et par une diminution de la mobilisation politique. Les politologues de la Commission Trilatérale sont traumatisés par les mouvements contestataires et par la tendance à la démocratie directe qu'ils manifestaient. Ils veulent restituer la politique aux seuls professionnels, c'est-à-dire aux politiciens et aux états-majors qui pratiquent cet art de façon plus rigoureuse.

Selon une autre école de pensée, nos sociétés démocratiques sont devenues ingouvernables à cause des ruptures profondes qui se sont produites dans le tissu social. Le long et intense cycle de la croissance a affaibli les mécanismes traditionnels d'intégration. Ils ont détruit les réseaux d'intersubjectivité au profit des mécanismes de marché. Cette sécularisation des institutions traditionnelles a comme résultat que les motivations et mobiles des acteurs sociaux changent. Ou, pour le dire avec Hirschmann, les « passions » et les mobiles se transforment en « intérêts »⁵³. La vie sociale devient un énorme marché.

Selon les politologues anglo-saxons, l'affaiblissement de nos démocraties est dû à l'oligopolisation du pouvoir socio-politique, qui est lui-même le résultat du néo-corporatisme⁵⁴. Ces auteurs étudient la crise du système parlementaire (c'est-à-dire la médiation constitutionnelle entre l'électorat et le gouvernement) et le glissement du pouvoir réel vers d'autres systèmes de médiation (représentants des syndicats, des ouvriers, des employés, des agriculteurs, du patronat et autres cor-

⁵³ A. Hirschmann, *The passions and the Interests*, Princeton, 1977.

⁵⁴ P. Schumpeter, *Corporatism and Policy-making in Contemporary Western Europe*, numéro spécial de la revue *Comparative Political Studies*, Vol. 10, n° 1, 1977.

poratismes). L'analyse du corporatisme part du principe que le bon fonctionnement du capitalisme organisé (une combinaison du capitalisme avec le *Welfare State*) exige un certain degré de discipline de la part de ces clientèles. Les corporations (syndicats d'ouvriers, d'employés, d'agriculteurs, etc.) exigent en contrepartie de la discipline de leur clientèle une participation au pouvoir, c'est-à-dire une cogestion politique. Les partenaires sociaux deviennent donc des partenaires politiques. Mais ce régime néo-corporatiste se développe au détriment du parlement et des autres intermédiaires prévus par la Constitution. Il se crée donc une séparation entre rouages légaux et rouages réels. De sorte que le système est fréquemment bloqué.

Les thèses sur la surcharge comme les analyses néo-corporatistes s'appuient sur un même paradigme, c'est-à-dire l'ère touche à sa fin où le développement du capitalisme organisé va de pair avec le régime démocratique. Leurs analyses nous mettent donc devant un choix :

[43]

- la société occidentale choisit le développement sans trop de crise du capitalisme organisé, ce qui postule l'acceptation, voire même la légitimation de l'oligopolisation du pouvoir ;
- la société occidentale opte pour la démocratie de masse, ce qui mènera l'économie de marché vers des crises néfastes.

Se pourrait-il que l'axiome pessimiste des analyses serve de couverture à une idéologie politique plus autoritaire ?

VIII. Les analyses néo-marxistes

Dans le marxisme classique, l'État et le pouvoir n'avaient pas d'existence autonome. Ils étaient tous les deux aux services des intérêts du capitalisme ou des capitalistes. Depuis les années 60, on est témoin d'une vraie renaissance de la politicologie marxiste. Il est cepen-

dant impossible d'analyser ici les différents courants marxistes en détail ⁵⁵.

Les néo-marxistes occidentaux ont en général plus d'intérêt pour les institutions de la superstructure, c'est-à-dire pour l'appareil hégémonique de l'État (l'éducation et la culture) que leurs prédécesseurs. Un autre fait notoire est que les néo-marxistes ont été obligés, sous la pression des faits, de mentionner en dehors des capitalistes d'autres clientèles de l'État moderne. C'est ainsi que N. Poulanzas distingue différentes fractions du capital (grand, moyen, petit, etc.) et que Miliband ainsi que Claus Offe étudient les résultats du *Welfare State* pour d'autres catégories sociales : ouvriers, employés, agriculteurs, classes moyennes (petite bourgeoisie), etc. ⁵⁶. Mais il y a des nuances :

- 1) pour Poulanzas, qui accepte dans son analyse différentes fractions du capital, il est clair que l'État travaille en priorité pour assurer l'accumulation au profit du grand capital.
- 2) Miliband et dans une certaine mesure Offe, acceptent qu'il y ait encore d'autres catégories qui profitent de l'action déployée par l'État, même les ouvriers.

Mise à part cette distinction, tous les néo-marxistes basent leur analyse sur la contradiction structurelle entre les exigences fonctionnelles de l'accumulation capitaliste et des relations de production. La contradiction est donc de nature économique. Pour tous, le paradigme est basé sur la lente autodestruction du système. Depuis que Gramsci a attiré l'attention sur le fait de la résistance idéologique (des superstructures organiques) du capitalisme aux crises économiques, les théoriciens marxistes ne professent plus que notre régime produira la révolution, mais parlent de crise larvée du régime.

[44]

⁵⁵ À part l'abondante littérature des auteurs comme Miliband, Poulanzas, Offe, etc. nous renvoyons le lecteur intéressé aux travaux de synthèse suivants : G. Littlejohn, *Power and the State*, London, 1978 et C. Crouch, *State and Economy in Contemporary Capitalism*, 1979.

⁵⁶ N. Poulanzas, *La crise de l'État*, Paris, 1976.
R. Miliband, *Marxism and Politics*, Oxford, 1977.
C. Offe, *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Frankfurt, 1972.

IX. Le courant néo-libéral

Il serait erroné de croire que les idées néo-libérales datent seulement des années 70 c'est-à-dire du moment où les efforts conjoints du *Welfare State* et de l'économie mixte ne sont plus capables d'éviter et de neutraliser la récession la plus profonde depuis les années 30. Il est vrai que les coûts exorbitants du *Welfare State*, l'inflation et la baisse des taux de croissance (stagflation) ont donné plus d'audience au néo-libéralisme. Mais l'incapacité de l'État à gérer l'économie et la société de façon saine, avait été prédit par le maître à penser de l'école rivale de Keynes, c'est-à-dire le néo-autrichien F. von Hayek.

A. Les néo-autrichiens

En 1945 déjà, F. von Hayek dans son livre *Road to serfdom* avait prophétisé que trop d'intervention étatique dans les rouages de l'économie et de la société mènerait à la perte de la liberté et à l'inflation galopante. Aujourd'hui, von Hayek se trouve à la tête d'une école de pensée qui attire la vive attention des économistes, des sociologues, des juristes et des politologues ⁵⁷.

Une des caractéristiques de ce courant de pensée est qu'il refuse de se laisser enfermer dans les spécialités récentes. Les néo-autrichiens se considèrent spécialistes en sciences humaines ⁵⁸. Leur philosophie de l'histoire, comme d'ailleurs celle du courant opposé (les Frankfurters) s'inspire de l'école morale écossaise du XVIII^e siècle, c'est-à-dire de ceux qui prévoient l'échec du rationalisme béat du siècle des lumières. Les mobiles humains sont si complexes et les aléas de l'histoire sont tellement grands que même un organisme omniscient est incapable de planifier d'avance avec succès, même de façon indicative. Les interventions exogènes sont toujours trop pesantes et faussent l'autocorrection que les hommes ne tardent pas à apporter eux-mêmes

⁵⁷ L'école néo-autrichienne a des adeptes en Europe et aux États-Unis qui publient des textes en abondance. Voir le livre collectif de E. Dolan (ed.) *The Foundations of Modern Austrian Economics*, Kansas, 1976.

⁵⁸ D'ailleurs un des centres d'études aux États-Unis s'appelle « Center for Human Studies » à Menlo Park, California.

à leurs prévisions et actions erronées. Dans cette conception, même le marché est imparfait, parce que c'est un instrument plus pesant que l'homme. Le libéralisme de von Hayek n'est donc pas un libéralisme basé sur un marché parfait avec des producteurs et consommateurs rationnels. Au contraire, c'est un libéralisme qui perçoit l'homme et ses institutions comme faillibles.

Mais l'homme peut apprendre et il apprend vite. La plus grande capacité de l'homme selon les néo-autrichiens n'est pas sa rationalité mais sa capacité de tirer un enseignement de ses erreurs. C'est donc un *libéralisme basé sur la capacité d'autorégulation humaine*. En cela, les hommes pris isolément et laissés libres se corrigent plus vite que les institutions, mêmes les institutions soi-disant démocratiques.

[45]

B. L'école du « public choice » de Virginia

Les thèses essentielles de ce courant de pensée sont que nos sociétés occidentales souffrent d'un excès d'appareil d'État, d'un espace trop restreint des lois du marché sur la société et d'une surinstitutionnalisation sociale. Ils souffrent donc d'un excès d'organisation.

Les origines de cette école se trouvent dans l'application de la théorie de marché sur les élections démocratiques formulée par Schumpeter. Dans un livre de 1957, Downs formule le principe que les partis suivent dans leur conduite électorale la loi de la maximisation des votes lors des élections politiques. Un peu plus tard, G. Tullock trouvait, après une analyse statistique, que toutes les bureaucraties, et pas seulement les partis, se laissaient guider par la loi de maximisation de leur soutien⁵⁹. Selon ces auteurs, les politiciens et les bureaucrates essaient de maximaliser leur propre profit (succès électoral, soutien au projet administratif qui peut l'avancer). Ils font passer cet objectif avant celui de la satisfaction des besoins du public. La plupart du temps, les projets politiques et bureaucratiques durent trop longtemps et coûtent plus cher que ceux guidés par les lois de marché.

⁵⁹ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957 ; G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, 1965.

L'école de Virginia préconise donc un libéralisme basé sur un marché perçu comme rationnel. Mais alors que le comportement individuel est toujours rationnel, il n'existe pas de rationalité d'organisation. Car toute structure ne peut avoir que des objectifs irrationnels. Prenons l'exemple du budget de l'État. Celui-ci ne peut qu'augmenter les dépenses publiques mais n'est jamais en situation de les réduire. En effet si l'État veut accorder un avantage matériel à *un* groupe pour raison de justice sociale, il sera amené à l'accorder à tous les autres en appliquant le principe d'égalité. Il en résulte une augmentation du budget et un alourdissement de la réglementation imposée.

Puisque les mécanismes de marché sont rationnels et pas les institutions et les bureaucraties, il faut réduire l'espace bureaucratique et déréguler le fonctionnement de la société. Le chef de file de cette école, J. Buchanan formulait son credo de la façon suivante : « En un sens, ce qui a trait au choix public ou à la théorie économique du politique peut être ramené à la *découverte* ou la *redécouverte* de l'idée que les individus doivent être tenus pour des acteurs rationnels qui maximisent les utilités dans *tous* leurs comportements »⁶⁰.

L'idéologie dominante de cette école est donc :

- a) une critique de la fonction étatique, pensée comme destructrice de la rationalité et aussi coûteuse ;
- b) une promotion de la loi du marché à toutes les sphères de la vie en société (vie de famille, démographie, mariage, etc.) parce que le marché est conçu comme autorégulateur.

[46]

C. *Supply-side economics*

Alors que Keynes appelait l'État à l'aide pour corriger et stimuler les vicissitudes de la demande, les *supply-side economists* veulent sti-

⁶⁰ J. Buchanan, « From Private Préférences to Public Philosophy : the Development of Public Choice » in *The Economics of Politics*, Londres, 1978.

muler l'économie en déchargeant la production d'un poids inutile, voire néfaste : par exemple, en diminuant les régulations administratives qui fonctionnent comme un frein, et en atténuant la charge fiscale. En mettant l'accent du côté de l'offre, l'intervention de l'État sera moindre, parce qu'on économise un chaînon dans le circuit économique.

Alors que bon nombre de politologues et d'économistes estiment qu'une réduction de l'espace politique et qu'un assainissement de l'action de l'État seraient salutaires, moins nombreux sont ceux qui veulent suivre l'idéologie libérale dans tous ces projets. Même leur analyse nous semble déséquilibrée et imparfaite : trop d'attention portée au phénomène bureaucratique du côté politique et administratif et pas ou peu de remarques sur les bureaucraties géantes que sont devenues les grandes entreprises privées. Ne pas parler de leur capacité de manipulation du consommateur (avec l'aide des médias et de la publicité) me semble une déficience.

X. Conclusions

À la lecture de la littérature politicologique, de tendance marxiste comme de tendance néo-conservatrice, on est frappé par le pessimisme qui y règne. Partant de paradigmes différents, leurs analyses sur les démocraties occidentales concordent sur deux points essentiels :

- les contradictions structurelles de nos sociétés résultent de l'incompatibilité entre les exigences fonctionnelles de la démocratie politique et les exigences du développement du capitalisme libéral ;
- la tendance à l'oligopolisation du pouvoir y est perçue comme réponse politique à l'excès de démocratisation. S. Huntington, politologue de la Commission Trilatérale, l'exprime clairement quand il écrit : « les tendances qui prévalent dans les sociétés post-industrielles doivent probablement rendre nécessaire la formation d'un gouvernement plus autoritaire et plus efficace... ».

Alors que les marxistes perçoivent les contradictions structurelles du capitalisme comme cause de la crise politique (les états occidentaux essaient de sauver le capitalisme en se noyant dans l'effort de sauvetage), pour les néo-conservateurs c'est bien la démocratie elle-même qui est à l'origine des difficultés que connaissent aujourd'hui nos sociétés capitalistes. Selon eux, la surcharge serait responsable du déclin de l'économie. Pour sauvegarder le développement de l'économie de marché, des mesures sévères s'imposent pour diminuer les demandes des clientèles socio-politiques en limitant la participation, en restreignant les dépenses et surtout en réduisant l'activité syndicale.

Il semble donc que la coexistence heureuse entre économie de marché et démocratie soit rompue et cède la place à une idéologie de crise.

Ces idéologies de crise, qui partent d'une vision du monde et surtout d'une anthropologie déficientes, de droite comme de gauche, me paraissent [47] par trop pessimistes. En effet, en comparaison avec la période de crise des années 30, les régimes occidentaux connaissent dans la période d'après-guerre un développement plutôt stable. Ce n'est pas un ralentissement de la croissance économique (qui à la longue peut être salutaire) ni les mouvements protestataires de démocratie directe qui doivent nous faire opter pour des mécanismes de défense plus autoritaires.

Les idéologies pessimistes (de crise) donnent trop d'importance aux mécanismes *structurels* de nos sociétés. Pour sauver la démocratie le monde occidental a besoin d'une nouvelle anthropologie, c'est-à-dire d'idéologies qui croient dans les capacités de l'homme à vaincre les déficiences structurelles du système.

[48]

[49]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
PREMIÈRE PARTIE

Chapitre 3

“SOCIABILITÉ
ET DÉMOCRATIE.”

Par Achille ARDIGÒ

*I. Un modèle idéal
et des réalités sociales contrastées*

[Retour à la table des matières](#)

Dans son ouvrage *Du régime temporel et de la liberté*, Jacques Maritain définit en ces termes le type idéal de rapports entre sociabilité et démocratie politique : « Mettant au premier plan, comme objet principal des inter-communications sociales, des biens qui ressortissent à l'activité immanente propre aux esprits, et dont le principe intérieur appartient à un domaine plus sacré que celui de la cité, c'est à ces biens vraiment humains qu'elle (la société) ordonne tous les biens matériels et tous les progrès techniques et tous les développements de puissance qui font eux aussi nécessairement partie du bien commun d'un État »⁶¹.

Ainsi définie, la sociabilité dans la démocratie a pour but « de réaliser et de faire progresser la liberté intérieure des personnes », et de

⁶¹ J. Maritain, *Du régime temporel et de ta liberté*, Paris, 1933, pp. 53-54.

faire de « la justice et de l'amitié les fondements propres de la vie de la société ». Mais la démocratie contemporaine, surtout dans les sociétés où l'industrialisation est la plus ancienne, a eu affaire – jusqu'à ces dernières années – à des dynamiques et à des structures sociales qui se contredisent et empêchent de faire de la justice et de l'amitié les fondements propres de la sociabilité. Il s'agit des structures et des dynamiques sociales issues du conflit entre le capital et le travail. Alexis de Tocqueville, dans la quatrième partie du second livre de *La démocratie en Amérique* en parlait déjà : la combinaison du despotisme administratif et de la souveraineté populaire, du développement de l'industrie, favorisé par le progrès de l'égalité, et de celui de l'État-providence.

La « réalisation et le progrès de la liberté intérieure des personnes », opérés par la démocratie, ne s'obtiennent pas sans troubles ni changements radicaux dans la sphère de la sociabilité. Il faut, à ce propos, rappeler la véritable « loi » des rapports entre démocratie et sociabilité dans les sociétés industrielles. Selon Tocqueville, « La démocratie, qui détruit ou obscurcit presque toutes les anciennes conventions sociales, et qui empêche que les hommes ne s'arrêtent aisément à de nouvelles, fait disparaître [50] entièrement la plupart des sentiments qui naissent de ces conventions. Mais elle ne fait que modifier les autres, et souvent elle leur donne une énergie et une douceur qu'ils n'avaient pas (...). La démocratie détend les liens sociaux mais elle resserre les liens naturels. Elle rapproche les parents dans le même temps qu'elle sépare les citoyens ».⁶²

De cette « loi », l'auteur de *La démocratie en Amérique* avait tiré, on le sait, une thérapie pour l'équilibre de la démocratie et de la liberté, axée sur l'association des citoyens, spécialement au niveau local. Le thème de l'intensité et de l'énergie des liens de familiarité et de fraternité, a été repris, après un siècle, par le philosophe E. Husserl, qui a proposé de construire la science précisément sur la base de la vie quotidienne (« *unsere alltagliche Lebenswelt* »), avec pour objet un *Lebenswelt* fait de rapports intentionnels, naturels entre les membres de la famille, mais aussi entre les amis et les voisins avec lesquels on converse et on vit, *hic et nunc*, habituellement. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si c'est dans la démocratie contemporaine – au maximum

⁶² A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, Paris, 1961, p. 205.

de la socialisation – que se développe la préoccupation de la défense des rapports privés, de la protection de la « *privacy* », surtout vis-à-vis du « despotisme administratif » de l'État. Ce « despotisme administratif », toujours selon Tocqueville, au lieu d'être dissocié de la démocratie, se combine, dans les sociétés modernes, à l'expansion même de la souveraineté représentative, et semble presque s'en nourrir.

Les deux dimensions de la sociabilité, bien que polarisées et d'intensité différente, doivent se combiner dans l'organisation sociale : elles représentent l'ambivalence positive repérée à la fois par Tocqueville, mais aussi, dans un contexte conceptuel différent, par les phénoménologues sociologues (A. Schutz, *in primis*)⁶³.

II. Système social et sociabilité primaire : une intégration instable

Le développement industriel, le « despotisme administratif » de l'État-providence et de l'État industriel, les conventions sociales d'une part et les « liens naturels » de la vie quotidienne d'autre part, se combinent, compte tenu des particularités nationales et locales et du degré de développement économique, suivant des compositions systémiques toujours incomplètes et instables.

Dans la plupart des pays de *Spätkapitalismus*, mais surtout dans les pays à domination collectiviste, la sociabilité primaire (les liens naturels et d'amitié dans la vie quotidienne) est devenue une variable dépendante du développement économique compétitif ou conflictuel, ou encore, des décisions normatives de l'État ou du Parti.

De quelque façon que ce soit, tant l'État-providence que les forces impersonnelles du marché et de l'industrie, ont exercé un contrôle séculaire sur la sociabilité primaire, par la socialisation des médias, des styles [51] de consommation, du scientisme laïc... Cette évolution est allée à rencontre de la tradition et du sacré.

Mais l'intégration de la sociabilité primaire dans le système social, si elle a entamé les liens naturels dont parlait Tocqueville, n'a jamais

⁶³ Cf. sur ce thème : A. Ardigò, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, 2^e Éd., Bologna, Cappelli, 1982.

par ailleurs été complète. De la seconde moitié des années 60 jusqu'à nos jours, nous avons assisté à l'émergence d'un processus culturel et structurel de désintégration, avec de multiples remises en cause de la compatibilité entre la sociabilité primaire et la socialisation macro-systémique. La « loi » de Tocqueville, axée sur l'ambivalence positive entre le relâchement des liens sociaux et la consolidation des liens naturels, a été largement mise en question dans la plupart des pays avancés.

III. La rupture de l'intégration sociale à la fin des années 60

Dans les années 50, et dans la première moitié des années 60, l'Occident a connu, grâce à une expansion sans précédent de la production, une grande confiance populaire dans le marché, dans les institutions démocratiques et dans l'État-providence. Il y eut une intégration diffuse des familles – et des autres relations interpersonnelles du monde de la vie quotidienne – dans la culture et dans les pratiques soutenant le développement économique. Cette confiance fut largement récompensée par l'augmentation des revenus et de la consommation, des services et par l'amélioration des mécanismes d'aide publique.

À la fin des années 60 et durant la décennie suivante, une nouvelle période a débuté, caractérisée par une vaste modification de la répartition internationale des marchés, par une réduction, voire une chute brutale des taux de croissance, d'emploi, du pouvoir d'achat et enfin par une baisse de la confiance des électeurs dans la politique. Cela se traduit par un double phénomène : un mouvement de contestation et un mouvement de restauration. La contestation chez les jeunes fut la forme d'une remise en cause du travail salarié ou suivit une autre voie, celle de la montée des corporatismes. Dans les couches sociales plus aisées, cela se traduit par une opposition à la hausse des impôts directs, au *Welfare State* et à la bureaucratie. Sans compter encore les renouveaux de type fondamentaliste qui constituent une forme de restauration.

IV. Les limites de « la culture de la crise »

Toute une littérature a exprimé cette crise (1968-1978) selon des approches différentes, en insistant sur la nationale « crise de gouvernabilité ». Si nous comparons aujourd'hui la plupart des théories qui ont cherché à expliquer la « crise de gouvernabilité » durant les années 60 et 70 par référence au modèle idéal de démocratie et de sociabilité indiqué par Jacques Maritain, il n'est pas difficile de relever entre elles une non-communication, sinon une incompatibilité substantielle.

Pour un bon nombre de théoriciens (qui interprètent la prétendue crise de gouvernabilité comme un effet des déséquilibres entre des facteurs uniquement macro-systémiques), les sociétés les plus avancées semblent maintenant si complexes qu'il est impossible de les gouverner, si l'on doit se référer à l'emploi de normes et d'instruments de contrôle social, préalablement légitimés et fondés sur la démocratie et l'amitié.

[52]

La gouvernabilité toujours précaire des systèmes sociaux complexes doit être assurée, comme le soutient Niclas Luhmann, l'un des sociologues vivants les plus importants, sans autre obligation et sans autre objectif que ceux du gouvernement lui-même (c'est-à-dire une sélectivité cybernétique adéquate par rapport aux pressions du milieu). Partant de cette optique, on ne peut imposer de préalables, d'obligations normatives, venant de conceptions humanistes (propres aux sociétés plus simples), telles que les valeurs de justice, d'amitié, de primat de la personne et de ses requêtes. En d'autres termes, pour ces théories, la gouvernabilité démocratique ne peut être que « polyarchique » et doit prendre ses distances vis-à-vis des demandes de participation des masses à la gestion et à l'organisation normative des sociétés complexes.

Ce n'est pas un hasard si, entre les théories macrosociales, objectives, systémiques, de la gouvernabilité, on trouve comme trait commun la dénonciation d'un excès de démocratie (*overload*) de participation, du fait de la pression des « attentes », d'excès d'interventions étatiques – même de l'État-providence – en réponse à la crise. Les

théories et les sciences sociales inconciliables avec le modèle de Maritain (fondé sur la primauté de la justice, de l'amitié et de la personne) se présentent par ailleurs comme assez différenciées.

V. Quatre groupes d'interprétation de la crise

On peut relever au moins trois groupes de théories non compatibles avec le modèle de Maritain :

- a) celui des théories néo-libérales, monétaristes, contractuelles, et aussi anarcho-capitalistes. (Pour cette dernière, cf. les travaux de R. Nozick et P. Feyerabend) ;
- b) celui des théories expliquant la crise sur la base de mises à jour de la culture orthodoxe marxiste de la fin du XIX^e siècle (marxisme « économiciste ») ou de mises à jour des théories économiques classiques avant Marx.
- c) celui des théories, surtout politologiques, caractérisées par un accent mis sur l'autonomie du moment politique, et sur l'autonomie de l'État vis-à-vis du marché et de l'opinion publique, et sur des interprétations, de gauche ou de droite, du processus de décision non positiviste de Carl Schmitt.

À ces trois groupes de théories, d'écoles, d'interprétations, reliées par affinités, il semble que l'on peut opposer – par une schématisation peut-être excessive – un quatrième groupe. Contrairement aux trois groupes précédents, celui-ci – caractérisé par des théories binaires, intersubjectives et objectives, micro et macroéconomiques à la fois – paraît compatible avec le modèle maritainien de la sociabilité en démocratie. Ce n'est pas l'objet de cet essai d'approfondir l'analyse des problèmes des démocraties occidentales en termes de schéma conceptuel, à la lumière des philosophies et des théories anciennes et nouvelles. Mais, puisqu'une analyse critique des faits et des événements est inséparable des cadres culturels de lecture de la réalité, il conviendra de partir des interprétations des sciences sociales contemporaines pour saisir – en ayant à l'esprit le modèle [53] maritainien – les as-

pects et les tendances socio-culturels non réductibles à une culture de la crise.

Bien que l'optimisme ne puisse se fonder sur d'autres certitudes que celles de la science, il est cependant nécessaire – pour comprendre notre temps avec toute l'objectivité possible – de se tourner vers l'analyse du savoir scientifique, bien que celui-ci soit inextricablement lié à des motivations affectives.

Je ne fournirai pas d'explications sur le premier groupe de théories, les néo-libérales et les anarcho-capitalistes, car elles sont déjà connues et exposées dans un autre chapitre. Aux interprétations de la crise, selon lesquelles « plus nombreuses sont les décisions que l'État est contraint de prendre, plus il devient faible », s'opposent à gauche les théoriciens de l'économisme néo-marxiste. Pour eux, « les contradictions de la démocratie sont toujours de nature économique »⁶⁴. On peut se demander qui est responsable, si à l'intérieur des démocraties représentatives occidentales, maintes forces politiques ont perdu la capacité de diriger l'ensemble des citoyens vers des fins idéales d'action commune : la justice, l'égalité, la liberté, le socialisme démocratique ? C'est la « peur de la lutte des classes », répondent-ils, qui a introduit dans l'État des tendances à la norme et à la routine... et qui a appauvri l'imaginaire politique, qui suit dès lors une idéologie axée sur les moyens plutôt que sur les fins. Et comme il n'est pas facile de motiver les gens par rapport aux moyens, le rôle de l'État dans la production d'idéologie, devient toujours plus difficile⁶⁵.

Ce n'est donc pas le sous-système socio-culturel qui est responsable de la crise de politisation directe des intérêts. Ce sont les contradictions du capitalisme – dit-on à gauche – et ses répercussions (dans les limites politico-juridiques du compromis réformiste et keynésien de l'après-guerre) qui engendrent la crise. Crise économique qui pèse sur les recettes fiscales, donc sur les capacités d'intervention de l'État industriel, en ce qui concerne la rationalisation économique, et sur les capacités d'intervention de l'État-providence pour ce qui est de son

⁶⁴ S. Brittan, Economic contradictions in democracy, in *British Journal of Political Science*, n° 5, avril 1975, pp. 129-159, voir p. 133.

⁶⁵ A. Wolfe, *The limits of legitimacy. Political Contradictions of contemporary Capitalism*, The Free Press, 1977.

devoir supplétif. Sans parler des effets frustrants du chômage et de l'inflation.

Les analyses du troisième groupe (aussi bien ceux de la gauche keynésienne que ceux qui ont recours à des approfondissements systémiques cybernétiques) mettent l'accent sur l'autonomie du politique, et non sur les transformations de l'économie. Machiavel et Carl Schmitt figurent parmi les auteurs les plus représentatifs de ce courant.

Généralement, on recherche de nouveaux types de compromis entre capitalisme et démocratie. Ou bien, pour les théoriciens systémiques tel Luhmann, qui sont convaincus de l'impossibilité de surmonter la crise par une organisation politique de type démocratique et humaniste, le compromis s'établit entre la complexité croissante (différenciation fonctionnelle, [54] fragmentation, recomposition, croissance de contingences) du milieu et une rationalité systémique sélective de la part des « personnes éclairées ».

La capacité de gouvernement de l'État, objectif des thérapies de tous les analystes du troisième groupe, est par conséquent recherchée dans une gouvernabilité excluant toute « forme d'État » particulière, et par le passage de la démocratie à la polyarchie (Ch. Lindblom). Ceci afin de permettre une plus grande flexibilité dans le contrôle des obligations, comme le requiert – disent-ils – l'augmentation des complexités sociales.

Mais toutes ces analyses qui essaient d'aller au-delà du modèle keynésien et post-keynésien, se fondent sur :

- a) une vision superficielle du rapport entre société et individus, ou sur la prétendue incompatibilité de ces rapports, pour gouverner.
- b) une évaluation pas toujours adéquate des transformations économiques et technologiques en cours même dans un contexte de crise « stagflative ».

VI. Une hypothèse au-delà des cultures de la crise

Il faut pourtant tirer profit des limites des théories soulignées ci-dessus. Les années 80 ne doivent pas seulement être considérées comme des années de crise, mais aussi comme une période durant laquelle les modes de vie se modifient. Ces changements vont dans deux directions :

- a) celle des innovations sociales factuelles ;
- b) celle des nouveaux phénomènes micro-sociaux comportant des facteurs inter-personnels croissants.

Naturellement, notre analyse se réfère toujours aux pays occidentaux qui mettent en relation des institutions stables de démocratie représentative, et des structures et des cultures de société industrielle consolidées par un régime mixte de marché et d'État interventionniste. Les faits importants, bien qu'ils ne parlent pas d'eux-mêmes, peuvent être groupés en neuf tendances. De ces faits dérivent des éléments en faveur de l'hypothèse suivante :

– Beaucoup de théories sur la crise de gouvernabilité ou sur la crise de l'État-providence, interprétée en termes de relations économiques nationales et internationales, mais aussi les analyses en faveur d'une mutation des rapports entre État et marché, ainsi qu'entre gouvernabilité et participation populaire, demeurent inadéquates pour la compréhension des phénomènes en question. Elles simplifient et réduisent excessivement le rôle des variables intersubjectives en rapport avec les processus de décision, et la dimension des changements dans la sphère de la sociabilité primaire. Ainsi, les thérapies proposées sont pour le moins partielles et inadéquates, peut-être même susceptibles d'entraîner des effets contraires ou pervers, eu égard aux objectifs fixés.

– Il existe donc, soit des éléments d'ordre factuel concernant la structure et l'organisation matérielle de la vie sociale, soit des éléments d'ordre [55] spirituel liés à la culture et aux orientations de pen-

sée, qu'on peut considérer comme déjà transformés ou tout au moins en cours de mutation accélérée. Ceux-ci sont en faveur de la reprise des liens naturels et affectifs de type communautaire, plus amples que ceux de la famille nucléaire.

En d'autres termes, l'hypothèse est la suivante : la loi tocquevillienne, les dénonciations de la colonisation étatico-commerciale de la vie quotidienne, ou l'efficacité de la démocratie politique et syndicale centrée sur des masses idéologiquement organisées à l'échelon national, se réfèrent à des structures sociales déjà entrées en décadence. Ainsi se développent des « vides » nouveaux qui peuvent être remplis par des sociabilités communautaires, basées surtout sur des liens naturels et amicaux, ou bien au contraire, sur le processus de micro-conflictualité, de séparations corporatives et de marginalisation de groupes.

VII. Huit arguments factuels en faveur de cette hypothèse

Évoquons d'abord les arguments factuels qui peuvent être groupés conformément aux tendances suivantes :

1) Dans les pays avancés, l'espace des conflits sociaux industriels et celui de l'émergence de la classe ouvrière organisée, se réduisent progressivement. De plus en plus, les industries lourdes utilisant massivement le travail manuel sont transférées dans les pays du tiers monde. La réduction continue de la population ouvrière active des grandes villes, dans les pays à modernisation ancienne, évoque une « euthanasie » de la classe ouvrière.

2) Dans le cadre du travail salarié, les tendances qui émergent sans équivoque, et qui font parler désormais de société post-industrielle, sont les suivantes :

- a) l'augmentation de l'emploi dans le tertiaire (et pas seulement dans l'administration) ;
- b) l'augmentation des employés dans l'industrie ;
- c) l'augmentation de l'emploi dans les petites entreprises ;

d) l'augmentation des formes de travail flexibles, à temps partiel, à horaires variables, du télétravail, du travail à domicile ou dans des centres locaux articulés sur la diffusion télématique de l'entreprise.

3) Suite à ces mutations technologiques et d'organisation, le syndicat perd sa représentativité, se fractionnant souvent en des corporatismes sectoriels. Le syndicat de classe (porteur également des intérêts généraux des non-inscrits) tend à se transformer et à adopter les dimensions d'un syndicat-association réduit à la tutelle des adhérents, surtout sur les lieux de travail. Selon une autre interprétation, ce n'est pas la représentativité du syndicat qui est en cause, mais le fait qu'en cherchant à s'intégrer dans un schéma socio-démocratique, le syndicat a perdu de vue ses motivations réelles.

4) Étant donné l'importance accordée à la productivité du « *labour saving* », le syndicat et les partis politiques qui lui sont proches, doivent s'engager dans la défense de l'emploi, principalement dans le sens d'une réduction de la durée moyenne du travail, assortie d'un solde négatif [56] croissant de l'emploi pour les secteurs en rapport avec la révolution informatique et télématique dans les bureaux et dans le tertiaire en général. Cela pose le problème de l'emploi de la force de travail, celui de sa corrélation avec l'État-providence et celui de la croissance du temps libre.

La crise de l'État-providence, qui se manifeste par l'augmentation du poids des charges supportées par les usagers et par la critique diffuse de l'hyperbureaucratiation de cette intervention publique (à laquelle manquent chaque jour un peu plus de supports fiscaux adéquats), ne donne pas lieu seulement à un débat entre affectation publique des ressources monétaires et privatisation commerciale. Les pressions sont fortes aussi, pour pallier « l'insuffisance des services sociaux de l'État-providence par une réorganisation de l'administration sociale orientée vers une gestion centrée sur les besoins du citoyen, et une administration réellement proche de ceux-ci. D'autres types de réponse consisteraient en la création d'organismes d'autogestion financés publiquement »⁶⁶ ou encore d'associations semi-volon-

⁶⁶ R. Wahl, Die Bürocratischen Kosten des Rechtsund Sozialstaat, « Die Verwaltung », n° 3, 1980, pp. 273-276, Vol. III, 3.

taires et de coopératives de service assorties d'un concours et d'un contrôle public.

L'action volontaire, le volontariat – qui est désormais l'autre nom de la participation – croît dans tout l'occident avancé, même si cela n'est pas toujours conciliable avec l'État de droit. Des initiatives civiques, écologiques, de défense des conditions de la vie, sont prises de façon à défendre la qualité des relations humaines et à protéger les milieux menacés par des transformations artificielles ou des implantations nucléaires.

Même si de nouvelles poussées nationalistes ou bellicistes peuvent être encouragées par des chefs d'État en difficultés internes ou mus par des excès d'agressivité ou un goût de rétorsion, la dimension étatique de l'autorité et du pouvoir politique tend à perdre de son importance et de sa légitimité, comme la perdent les organismes officiels internationaux. Cela tient soit au jeu des loyautés locales, des affinités électives d'association et de communauté, anciennes, résurgentes ou nouvelles, soit aux puissances marchandes, industrielles et financières privées, ainsi qu'aux intérêts sortant du cadre de contrôle de l'État national.

Cela vaut même dans le champ des communications et des processus informatifs télématisés, où le polycentrisme des centres productifs et des services de distribution échappe désormais aux pouvoirs publics locaux et aux contrôles qui y sont associés. Le « *pattern* » diffusionnel des infrastructures télématiques, au service des managers et des consommateurs, également privés d'informations scientifiques appliquées, rendra bientôt désuet le contexte institutionnel national, comme instrument systémique de contrôle centralisé efficace.

VIII. Les arguments dans le domaine de l'intersubjectivité et de la pensée réfléchie

Nous envisagerons maintenant les aspects innovateurs, subjectifs et motivationnels et nous chercherons quelles répercussions ces tendances [57] ont sur la démocratie et sur la sociabilité, tant à un niveau plus général qu'aux niveaux particuliers.

Nous devons mettre en évidence un de leurs effets : la disparition d'un centre culturel, frappant d'illégitimité toute interprétation unique de l'homme et de l'histoire. Le refus de traiter les dimensions nombreuses de l'intersubjectivité en variables, dépendant en dernier ressort des formes matérielles ou des structures politico-étatiques ou de marché, est de plus en plus partagé. On perçoit qu'une grande attention est portée aux phénomènes micro-subjectifs qui ne sont pas rationalisables, ainsi qu'aux nouvelles relations inter-personnelles qui se développent : les problèmes d'affectivité et d'authenticité dans les rapports humains, sexuels ou non, l'éducation sentimentale et la vieille demande de bonheur, l'intérêt pour tous les aspects de la vie quotidienne, du langage et de la communication par exemple dans la vie professionnelle, dans les institutions, retrouvent du crédit.

Les problèmes structurels entre le Nord et le Sud sont d'une gravité croissante, mais face à la paralysie des volontés politiques internationales et au déclin des théories générales et des idéologies, l'attention s'est concentrée sur l'authenticité des rapports interpersonnels dans la sociabilité primaire, sans renoncer pour autant à la protestation contre la guerre, contre la faim dans le monde, pour la paix et les droits de l'homme. Il faut noter que ces manifestations ne donnent pas lieu à la création de nouveaux partis politiques. L'universalité novatrice se conjugue ainsi avec la sociabilité primaire.

Par conséquent, des théories qui recherchent l'ambivalence du subjectif et de l'objectif, de modes de vie et de systèmes sociaux instables, de la vérité empirique et de la théorie, acquièrent un crédit nouveau, et sont revalorisées (mais sans l'excès antérieur d'il y a une vingtaine d'années) dans le cadre d'un système général. « La séparation entre société et psyché est une fausse conscience » avait déjà écrit

Adorno, « elle perpétue au niveau catégoriel la scission entre le sujet vivant et l'objectivité qui domine les sujets et toutefois en dérive »⁶⁷. « Seule une analyse radicale des moments authentiques et originels de l'action sociale – ceux du *Lebenswelt* – avait à son tour écrit Alfred Schutz – est en mesure de garantir une solide fondation du travail ultérieur à réaliser dans le domaine sociologique »⁶⁸. « La crise n'est pas séparable de la vision intérieure de ceux qui la vivent, précise J. Habermas, c'est pourquoi même la solution de la crise implique une libération ». Autrement dit, crise et résolution de la crise postulent également pour les sujets, au-delà des facteurs systémiques et collectifs, un sens normatif. On a obtenu, dit-on, des effets pervers en négligeant ces voix, et en pensant – comme le pensait d'ailleurs J. Habermas⁶⁹ lui-même – pouvoir résoudre tous les problèmes de la subjectivité intentionnelle et de l'intersubjectivité, dans le système politique ou à travers les facteurs de socialisation et de contrôle collectif (voir la place du Weberianisme dans la théorie de l'action sociale de T. Parsons, pour ne citer que l'exemple le plus fameux en sociologie).

[58]

Nous rappellerons les dénonciations par certains psycho-sociologues concernant la diffusion du caractère narcissique dans les sociétés les plus avancées. Le revers de la médaille, dans l'esprit du public, se trouve dans la crise du sens de la personne durant les dernières décennies ; c'est l'effet d'une socialisation maximale, sans sociabilité authentique.

Les analyses et les dénonciations du narcissisme diffus caractérisant les rapports sociaux et les conduites de nombreux groupes apparemment intégrés, sont en d'autres termes, le signe d'une prise de conscience des effets de la colonisation de la vie quotidienne par le système social, au temps de l'État-providence, de la prédominance des grands partis et syndicats nationaux, et des compromis dans la gestion des conflits industriels, comme aussi de la domination de la culture laïque et de consommation. Le caractère narcissique domine – comme caractère social – là où la « loi » de la sociabilité de Tocqueville a été entamée, c'est-à-dire là où s'est produite une entropie dans les diffé-

⁶⁷ Th. W. Adorno, *Zum Verhältnis von Soziologie und Psychologie*. 1955.

⁶⁸ A. Schutz, *Der Sinnhafte Aufbau der Sozialen Welt*, 1932.

⁶⁹ Cf. J. Habermas, *Legitimationsprobleme in Spätkapitalismus*, 1973.

rences d'intensité entre les relations naturelles et d'amitié de la vie quotidienne, et les conventions sociales dans lesquelles le citoyen vit seulement un rôle social.

Ce n'est pas par hasard que l'on a voulu pénétrer les racines de la culture narcissique et dénoncer la perte simultanée de confiance et d'incapacité, pour donner un sens à l'histoire d'aujourd'hui et chercher à en dominer les aspects contradictoires. Il y a un appauvrissement affectif continu, disent les analystes, même si les activités intellectuelles « spécialisées » dans ce domaine, se développent. C'est ce qu'énonce Christopher Lasch quand il écrit : « Hommes et femmes... aujourd'hui... cultivent une superficialité défensive et gardent un détachement cynique qui, tout en correspondant seulement partiellement, devient rapidement habituel »⁷⁰. Les rapports de domination entre l'État et l'individu, comme entre l'État et le monde des affaires, avec la nécessité de pouvoir compter sur – mais en même temps de dépendre de – l'État-providence, aurait surtout affaibli le rôle paternel, dans son vécu comme dans sa représentation. « La démythification de l'image parentale idéalisée a gâté chez beaucoup, ce qui jusqu'à présent était considéré comme la condition de base pour le développement de l'autonomie de la personne ». Cette suppression d'une différence d'intensité entre la vie affective familiale et amicale d'une part et la vie conventionnelle d'autre part, entraînerait une « fausse harmonie... voulue par la société », voulue dit-on pour augmenter la conformité aux choix collectifs, sans véritable participation politique et spirituelle. (K. Strzyz, *op. cit.*)⁷¹.

IX. Une issue à bas profil de la crise

Des réactions subjectives, face aux excès de la société de consommation et face aux solutions politiques proposées, ont donné lieu à une analyse selon laquelle la sortie de la crise passerait par l'élaboration de micro-réalisations, à l'échelon local.

Même dans le domaine économique, jusqu'au milieu des années 70, les thèses de Galbraith étaient les plus suivies, thèses selon les-

⁷⁰ Christopher Lasch, *The culture of Narcism*, 1979, W.W. Norton.

⁷¹ Cf. Klaus Strzyz, *Sozialisation und Narzissmus*, 1978.

quelles les [59] marchés décentrés allaient être désormais remplacés par de grandes technostructures au sein desquelles il n'y aurait plus place pour l'homme isolé.

Selon cette idée, de vastes subventions publiques furent accordées pour les grandes entreprises en difficulté, ou pour des projets comme celui du Concorde. Mais la conjoncture capitaliste est telle – d'après l'analyse récente de Norman Macrae – que ce sont les entreprises les plus grandes et les plus stables, surtout aux États-Unis et au Japon, qui ont licencié le plus, alors que les petites entreprises ont un solde d'emploi positif.

La découverte de la subjectivité, ou pour le dire comme Jacques Mari-tain, du « principe intérieur qui appartient à une sphère plus sacrée que celle de la cité », s'est manifestée et se manifeste même dans le domaine scientifique, et met en question les dernières défenses objectivistes du scientisme. Toute la recherche scientifique est animée par le souci de résoudre la discordance entre méthodes et résultats « objectifs » de la recherche d'une part, et la subjectivité du chercheur d'autre part. Le scientifique qui ne prend pas en compte la vie affective quotidienne est aliéné, parce qu'il se sépare de tout contrôle de valeurs proprement humaines. Ceux qui ont perdu confiance dans la médecine scientifique et dans le secteur sanitaire industrialisé et bureaucratique, cherchent en tâtonnant une alternative dans laquelle objectivité et subjectivité peuvent se combiner. C'est en somme un retour en force de cet enseignement de Pascal, selon lequel, l'on ne peut connaître une partie sans connaître aussi le tout, et *vice versa*.

X. Les modèles de rapport entre démocratie et sociabilité en voie de dépérissement

Seulement, le tout dont on parle est encore un tout perçu par fragments, analysé plus pour ce qu'il n'est pas que pour ce qu'il est. Il se peut que les tendances explicitées ci-dessus puissent être considérées seulement comme l'esquisse d'une société transitoire. Les transformations en cours sont si vastes qu'il est bien difficile aujourd'hui de préfigurer ce qui en résultera.

Mais il me semble que l'on puisse situer le dépérissement du lien entre démocratie et sociabilité, dans le privilège accordé à la polarisation entre le transnational et le local, entre l'universalisme et le particularisme et dans l'affaiblissement du processus de décision de l'État et des intégrations nationales.

Cela signifie la fin du modèle toquevillien, ou mieux son retournement complet avec la percée de la vie associative. Ce n'est plus seulement le citoyen mais l'individu lui-même qui veut recréer des liens affectifs et naturels, et vivre dans un monde non aliéné. On voit aussi la fin du modèle de l'intégration subsidiaire de la famille nucléaire dans le grand système capitaliste, ou dans une intégration par délégation aux chefs des partis et des syndicats omnipotents et omniprésents. Le modèle si bien décrit par T. Parsons et qu'Habermas a si efficacement critiqué, du syndrome de la survalorisation professionnelle, doublée opportunément d'une apathie politique de la majorité silencieuse, perd manifestement de sa consistance.

[60]

Au contraire, le débat sur le modèle présenté par Niklas Luhmann reste ouvert. Il s'agit du modèle de la séparation nécessaire entre le système social et la sociabilité primaire. D'une part, il y a le domaine des conventions réglables à travers une sélectivité de type cybernétique, avec l'usage de codes symboliques (tels que sont les systèmes apparemment innocents et neutres des codes routiers et informatiques). D'autre part, on voit le monde de la familiarité, du *Lebenswelt* naturel, le monde des relations intersubjectives. Mais le débordement de la sociabilité primaire des limites fixées par Tocqueville, Parsons et Luhmann, devient toujours plus important par rapport à la gouvernabilité polyarchique d'un gouvernement apparemment neutre dans ses choix cybernétiques.

XI. Des « mondes vitaux » à la « troisième dimension »

Le vide provoqué par l'affaiblissement des structures de masse, verticalisées, publiques et privées, met en évidence, dans tous les domaines, des solidarités communautaires dispersées et corporatives. Le quotidien conquiert des espaces d'intégration sociale ouverts à la dimension politique. Cela ne se produit pas toujours de manière démocratique. Les institutions et les garanties démocratiques qui semblaient être acquises une fois pour toutes dans plusieurs pays avancés sont menacées d'érosion, par des regroupements, mais aussi par des sociétés secrètes et par des organisations criminelles ou fondées sur des solidarités d'intérêts exclusifs.

Mais le phénomène d'accroissement d'une « troisième dimension », ou d'un « troisième secteur » de la société présente des aspects très positifs. L'une des orientations qui remporte aujourd'hui le plus de suffrages parmi les sociologues de l'Europe occidentale, sont les poussées socioculturelles opposées à l'uniformisation des modes de vie, des années 80.

Si l'on exclut les très graves dangers de la centralisation du réarmement atomique et conventionnel, la tendance à la décentralisation des systèmes sociaux est croissante et se combine avec une pluralité de modèles : famille, associations, organisations du travail, institutions politiques. Ce n'est pas par hasard que les grands partis, les grands syndicats à organisation verticale, les grandes entreprises concentrées dans des espaces contigus, sont en difficulté. La crise du *Welfare State* elle-même n'est qu'en partie le fruit des difficultés financières des États. La société civile d'ailleurs a perdu une bonne partie de ses bases organiques familiales. À la place de la société civile (d'Adam Smith, de Hegel, de Marx et de J. Stuart Mill), la croissance de niveau et de complexité de l'organisation sociale, produit d'un côté des macro-systèmes technico-économiques et extranationaux, et de l'autre une fragmentation des relations humaines souvent fragiles, un émiettement des individus qui sont à la recherche de leur identité et d'un sens à la vie. Mais une analyse plus attentive de la situation dans les

pays à prédominance tertiaire établit que le résultat du morcellement de la société civile n'est pas encore achevée et est impossible à arrêter. Cependant, à côté du nihilisme d'une bonne partie du « social » fragmenté, il y a un développement de solidarités locales de petite envergure, aussi bien dans l'économie souterraine que dans le volontariat [61] socio-sanitaire d'assistance aux indigents, aux handicapés et aux marginaux, et dans les coopératives et mutualités en faveur de l'habitant, de l'usager et du citoyen.

Autrement dit, le « social » fragmenté a commencé à se soigner, selon des dimensions et des modalités qui le différencient de l'État-providence comme du macro-marché. Parmi les économistes, les sociologues, les psychologues sociaux, les personnes se consacrant à la recherche de nouvelles formules sociales, circule à partir des années 70, une idée nouvelle présentée différemment dans chaque discipline, et qui est née en dehors de toute concertation. Le « monde de la vie » (le *Lebenswelt*) est en train d'entrer dans le domaine social pour l'organiser.

Le volontariat civique ⁷² issu du « monde de la vie quotidienne », les formes d'entraide nouvelles et renouvelées, les formes d'action locale pour la défense et la qualité de la vie, les formes coopératives et autogestionnaires de services sociaux, peuvent être considérés comme les parties émergentes du monde-de-la-vie qui organise le social. Après le premier secteur social – celui de l'État –, et le deuxième – celui du marché –, on peut parler d'un troisième secteur, celui de l'organisation sociale qui est plus large que celui des associations sans but lucratif ⁷³.

En somme, pour vaincre la crise et les limites du capitalisme en dehors d'un nouvel ordre économique mondial, il faut passer par une « société plurielle », non seulement en matière d'idées, mais surtout dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement de la vie relationnelle. ⁷⁴.

⁷² N. Macrae, « Entrepreneurial Now », *The Economist*, 17 avril 1982.

⁷³ Cf. Peter L. Berger & R. J. Neuhaus, *To empower people, The role of mediating structures in public policy*, AEIPR, Washington DC, 4^e éd., 1980.

⁷⁴ Cf. Pierre Rosanvallon, *Le capitalisme utopique. Critique de l'idéologie économique*, Seuil, Paris, 1979, particulièrement pp. 231-239.

En réalité, l'objectif de certaines des théories de l'autonomie de la « troisième dimension » est une nouvelle organisation sociale qui reconnaîtrait « une sphère de complète autonomie, dans laquelle les individus s'associeraient à leur gré », après s'être acquittés, dans le cadre de l'État ou de l'économie marchande, de leur part de travail considérée comme socialement nécessaire pour répondre aux besoins essentiels. Mais les trois dimensions État, marché, volontariat, ne peuvent être séparées l'une de l'autre ; elles seront amenées à s'affronter pour empêcher que l'une d'entre elles n'occupe un espace plus important que les autres.

La politique alors, dit A. Gorz ⁷⁵ apparaîtra « comme le lieu de la tension et de la médiation toujours conflictuelle entre l'élargissement de la sphère des autonomies et des libertés, et la sphère des nécessités gérée par l'État, et résultant du fonctionnement de la société en tant que système matériel ».

Dans cette perspective, la politique, au lieu d'être exercice du pouvoir – toujours selon Gorz –, renaîtrait finalement autonome vis-à-vis de, l'État et de ses principaux instruments, les partis, par lesquels elle est maintenant, en grande partie, écrasée.

[62]

XII. Conclusions

Nous avons voulu, dans cet essai, théoriser les rapports entre sociabilité – spécialement primaire – représentant pour nous, phénoménologues, le fondement du sens actuel de la vie, et les institutions de la démocratie, ainsi que les rapports difficiles entre les coutumes démocratiques et les intérêts aussi bien politiques que de marché.

Nous avons cherché à indiquer les trois modèles actuellement en désuétude dans les rapports entre sociabilité et démocratie :

⁷⁵ A. Gorz, *Adieux au prolétariat*, Galilée, Paris, 1980, pp. 158-169, *passim*.

- a) celui à schéma binaire de Tocqueville relatif à la nette différenciation entre les rapports intenses naturels (de fraternité et de parentalité mais circonscrits dans des petits groupes de personne), et les rapports conventionnels non plus hiérarchiques mais démocratiques et pourtant dominés par le paternalisme « despotique » de l'État-providence et par les rapports d'asymétrie et de conflit propres aux relations industrielles.
- b) celui (théorisé au mieux par le sociologue T. Parsons et par ses élèves) qui affirme que même les liens naturels de la famille nucléaire deviennent des variables dépendantes du système social.
- c) celui (de N. Luhmann *in primis*) selon lequel la gouvernabilité dans les sociétés complexes requiert la non-transaction directe – et même la rupture des liens – afin de légitimer les rapports entre système social et groupes de sociabilité primaire, seuls susceptibles de rendre leur plénitude aux relations interpersonnelles.

Nous avons, en revanche, cherché à montrer comment s'accroît la micro-sociabilité pour devenir facteur agrégatif – troisième dimension – en même temps que dépérissent les structures nationales systémiques fortes avec lesquelles l'on est sorti de la grande crise économique de 1929-33 et de la Seconde Guerre mondiale.

Les années 80 ne sont pas seulement celles de la crise économique et de la faillite des institutions officielles internationales, mais aussi celles durant lesquelles a lieu une continuelle adaptation aux grandes transformations technologiques, télématiques et bio-moléculaires. Peut-être l'accomplissement de ces nouvelles structures est-il une question de temps. Nous ne pouvons encore établir la synthèse de ce qui en résultera, ni affirmer si ces structures seront facteur de progrès pour la démocratie et la convivialité. Dès maintenant, on peut constater l'exigence accrue d'authenticité dans les relations humaines.

Un nouveau pacte social est en cours d'élaboration. Encore faut-il qu'il soit marqué du sceau de la convivialité.

[63]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
PREMIÈRE PARTIE

Chapitre 4

“EXIGENCES NOUVELLES DE LA DÉMOCRATIE.”

Par Antonio PAVAN

I. Une question préliminaire

[Retour à la table des matières](#)

Quel que soit le sens que l'on veuille donner au mot crise, il est aujourd'hui courant de parler d'une situation de crise et d'une culture de la crise. Les résonances et les usages de ce mot sont très divers et bien que dans sa formulation habituelle, il appartienne surtout au vocabulaire intellectuel de l'Occident, son horizon, du point de vue sémantique, est plus large car il est employé aujourd'hui pour exprimer et désigner une conscience de plus en plus aiguë de la « nouveauté » et de la discontinuité de la situation dans laquelle est entrée l'humanité. En effet, en dépit des différences de culture et de civilisation, tous les pays se trouvent confrontés – selon des modalités diverses – aux mêmes défis.

Les différentes analyses ébauchées dans ce livre peuvent nous fournir les éléments factuels et empiriques qui ont engendré cette prise de conscience de la crise ; mais ce qui nous intéresse surtout ici est de

proposer des réflexions, issues de la « philosophie pratique »⁷⁶, concernant l'incidence de la crise sur l'esprit démocratique de notre temps. On pourrait entrer dans le vif du sujet en posant la question suivante : la crise actuelle frappe-t-elle les « systèmes démocratiques », leurs articulations institutionnelles, l'efficacité de leur fonctionnement et les valeurs qui y sont reconnues, ou au contraire (ou aussi) frappe-t-elle, et plus profondément l'esprit démocratique, c'est-à-dire la volonté et la capacité des sujets et des groupes de vivre démocratiquement les échanges qui s'opèrent entre eux et avec les pouvoirs établis ?

Cette question est au centre des réflexions qui suivent.

[64]

II. Quelques présupposés sur la démocratie

Cette question implique naturellement quelques présupposés : le premier revient à dire que la démocratie n'est pas seulement une « rationalisation technique » de la vie commune d'une société, ou un système qui se définit « démocratique » en raison du type de pouvoir qui y est exercé et des modalités qui en règlent la pratique et le contrôle ; selon le second la démocratie est un esprit, une foi commune, qui a pour objet un sens commun partagé. En ce sens, la démocratie est avant tout un projet de vie commune, au-delà des diversités des intérêts, des conceptions de la vie et des valeurs régnant dans la société. Elle a pour tâche de maintenir le système de communication qu'elle constitue, ouvert et accessible à chaque partie et à chaque individu *en principe*. Elle le maintient ouvert *de fait* sur la base de ce sens commun qui fonctionne aussi bien comme « coordonnateur » de la responsabilité et de l'engagement des différentes parties sociales vis-à-vis

⁷⁶ L'expression vient de loin, d'Aristote et de sa distinction entre *sciences théorétiques*, *sciences poiétiques* et *sciences pratiques*. Le rôle critique et normatif de la philosophie face à l'agir personnel, social et politique s'est affirmé dans le cadre de cette division. Au cours des années 70, l'expression fut reprise dans la pensée allemande à propos du débat sur la crise des fondements des sciences humaines et sociales (*Positivismusstreit*). Cf. *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*, hrgs, von M. Riedel, 2 Bde., Freiburg i. Br., Rombach, 1972-1974.

des fins concernant ce qui est « commun », que comme limite régulatrice à l'exercice de la force (des individus et des institutions). Enfin, elle fonctionne comme espace de formation d'une représentation unitaire d'un corps social qui, bien qu'articulé et diversifié (pluraliste), vit sous les mêmes lois et devient, de ce fait, véritablement un corps politique : c'est-à-dire sujet d'existence politique dont l'État est la partie (et l'instrument) la plus élevée.

Or, ce sens commun, au moment même où il rend possible une société en tant qu'unité structurée, en définit également la qualité humaine, en ce sens que c'est par rapport à lui qu'une société impose, admet ou exclut les conduites des individus et des groupes. En fait, ce qui fait qu'un ensemble d'hommes forme une société est moins la contiguïté spatiale de leur coexistence, que l'efficacité et la qualité du sens commun qui leur permet de communiquer et d'entrer en réciprocité.

Ces deux éléments, *sens commun* et *ouverture*, sont essentiels pour la définition de la démocratie : le premier élément constitue la dimension générique de cette définition, puisque l'existence même des sociétés passe par un sens commun ; le second élément en constitue au contraire la dimension spécifique. L'absence de l'un des deux éléments empêche de donner une définition exacte de la société démocratique : sans un sens commun et donc sans une foi commune, une société n'est tout simplement pas représentable comme société ; sans ouverture, une société ne peut pas se prétendre démocratique.

La démocratie, dans son essence, n'est donc pas une forme vide ou bien un régime politique où tous ont raison et où chaque individu n'obéit qu'à lui-même (tel était, dans sa version libérale, le rêve de Rousseau ; ce qui le conduisait, par la suite, à tenter de combiner l'optimisme de sa conception des individus avec le réalisme despotique de la volonté générale et avec le positivisme outrancier de la loi). Au fond, la démocratie n'est pas le régime politique où les hommes peuvent ne pas obéir, mais est un régime au sein duquel, comme le rappelle à juste titre Maritain, ils revendiquent la dignité d'obéir, si cela est juste.

Mais la démocratie n'est pas non plus le régime politique où la définition de ce qui est juste ou non est donnée par la contrainte du pouvoir [65] et de la loi (en démocratie, il n'existe pas un sens commun

d'État différent du sens commun du corps social), ou par la pression de certains groupes sociaux qui prétendent représenter la totalité de la société (par voie d'hégémonie), ou enfin par la résultante des rapports de force et des conflits sociaux. Au contraire, la démocratie fonde sa philosophie sur la « foi rationnelle » qu'un sens commun, et donc le fondement même de la sociabilité, est possible et se forme non par uniformisation et réduction des diversités, mais par la prise de conscience des éléments de convergence qui existent dans les diversités et les conflits, en raison même de leur dimension humaine.

Une philosophie authentique de la démocratie suppose une lecture juste de la réalité humaine et fonde et légitime, en même temps, l'unité et la diversité du corps social. La théorie et la pratique démocratiques ne sont pas affaiblies par cette contradiction car l'unité et la diversité sont distinctes (l'unité ne pouvant être que l'asymptote de la diversité) et cela correspond simplement à l'unique possibilité qui nous est donnée d'assumer, pour les dépasser de façon humaine, les contradictions de la vie commune. D'autres visions sociales et politiques pourront s'avérer plus efficaces pour supprimer ces contradictions et donc pour gouverner. Il n'a pas encore été démontré qu'elles sont aussi les plus humaines et donc plus authentiquement politiques.

Si la double légitimité de l'unité et de la diversité est essentielle à la philosophie de la démocratie, au point de faire partie de sa définition, le véritable ennemi de cette philosophie, et donc le véritable obstacle à une pratique démocratique, est une rationalité de l'univocité (qu'elle soit centrée sur la race, la classe, etc.).

La réalité de la société démocratique est ainsi parcourue par deux mouvements qui sont tous deux essentiels à sa vitalité : l'un se fait en direction de la multiplicité, (ou de la multiplication), donc de la *complexité* ; l'autre se fait en direction de la *profondeur*. Plus on avance dans la première direction, plus un progrès humain nous oblige à avancer dans la seconde. Ainsi, plus les *vocations* se multiplient et plus la société se « démocratise », plus il faudra aller en profondeur pour trouver les racines d'un sens commun d'où émanent les *aspirations* et en redécouvrir ainsi la signification humaine, c'est-à-dire la valeur universelle et commune.

En démocratie, le développement des valeurs et du sens commun ne se produit pas à l'aide de stratégies des niveaux *d'uniformité*, mais

par expansion du pluralisme. C'est pourquoi, dans une société qui devient de plus en plus complexe, l'uniformité devient en proportion plus faible mais cela ne signifie pas en soi une perte de valeurs. Or, dans le cadre de cette *légitimité de principe* de la multiplicité, un sens commun ne peut se former que dans un régime de communication ouverte, permettant aux valeurs, aux vocations et aux aspirations... de se manifester, de s'opposer, et d'entrer en réciprocité de façon dynamique et active.

Par cette voie, les valeurs peuvent être, non seulement peu à peu reconnues, mais aussi intégrées dans une « conscience commune ». Cette conscience se forme et se manifeste comme une espèce de « résidu » se créant par voie de convergence pratique plutôt que par voie de convergence [66] philosophique. Les contenus de cette conscience commune sont alors des principes pratiques, des règles de relation et de communication qui agissent comme *constituants* du corps social, dans sa constitution *formelle*.

Les divers groupes sociaux, les différentes écoles de pensée et les intérêts organisés dans la société, pourront fonder et justifier de manière diverse les principes et les normes de ce sens commun encore, et donc, en accepter les prescriptions pour des raisons différentes. Il n'en demeure pas moins (et cela n'est pas tout, mais c'est ce qui suffit pour fonder l'*unité de communication* qu'est la société) que ce sens commun est la raison fondamentale qui fait que la société est ce qu'elle est. Grâce à ce sens commun, un ensemble d'hommes crée des institutions communes, gouvernables et il permet une conformité plus ou moins élevée aux lois.

Grâce à ce sens commun encore, il est possible de parler d'un bien *commun* de la société, et donc d'un objet et d'un domaine spécifique du politique. Mais surtout grâce à lui, il est possible de parler *de juste* dans la société et donc de reconnaître et de réaffirmer le fondement moral de la vie commune et de la politique.

Si tout cela a un sens, il est possible d'en tirer deux premières indications. D'abord en ce qui concerne le type d'équilibre social et politique réalisable dans une démocratie. Ces équilibres sont toujours des équilibres de mouvement et de dépassement plutôt que des équilibres statiques et de simple rationalisation. Dans la mesure, en effet, où les espaces publics restent ouverts et accessibles, le sens commun d'une

société peut se manifester et donc évoluer, de nouveaux acteurs peuvent avoir la parole et de nouvelles perspectives de vie et de nouvelles valeurs sont susceptibles d'être intégrées. Il s'ensuit alors des changements des institutions, des processus et des décisions publiques, des modalités même de l'exercice du pouvoir. Quant aux fondements épistémologiques de l'analyse de la démocratie, ils ne peuvent pas ne pas être affectés. Cette analyse ne saurait avoir un centre unique, ni non plus un seul centre d'intérêt car il faut distinguer les macro-systèmes et leurs théories descriptives et l'immédiateté de la subjectivité et du monde de la vie. La démocratie doit donc être observée et pensée dans son mouvement réel, tant sur le plan horizontal des communications et des institutions que sur le plan vertical de son enracinement dans le monde de la vie et dans les dynamiques de la subjectivité.

Une analyse du système qui ne tiendrait pas compte de la subjectivité réelle, est une abstraction (illuministe) qui rappelle et suscite une abstraction différente et opposée (idéaliste-jacobine) : celle de la subjectivité séparée des conditions « réelles » de son exercice. C'est pourquoi on peut dire qu'il existe une symétrie entre les analyses de la démocratie en termes de « gouvernabilité » des systèmes, et celles que l'on effectue dans le cadre de la culture et de la pratique sociale de l'« antagonisme ». Par leur caractère unilatéral, elles dénoncent le déficit épistémologique qui frappe aujourd'hui notre rationalité et la stratégie de notre lecture conceptuelle des choses.

Mais une seconde indication, concernant plus directement le point de départ de ces réflexions, peut être tirée des observations précédentes. [67] Si, en démocratie, les équilibres ne sont que dynamiques, jusqu'à quel point peut-on penser la situation actuelle des démocraties en fonction de la spécificité de la crise ? Si les aménagements de la vie commune sont structurels, la crise est-elle aussi structurelle ? S'il en est ainsi, il faut alors expliquer phénoménologiquement la portée qu'on attribue aujourd'hui à la crise jusqu'à en faire une culture et une vision du monde qui conduit tant d'esprits au pessimisme à propos de l'avenir de la démocratie.

Une première explication pourrait être que la démocratie est orientée aujourd'hui vers des objectifs mettant sérieusement en question des valeurs, des privilèges et des rôles acquis : face à de nouveaux acteurs et à de nouvelles demandes d'accès sur la scène nationale et in-

ternationale à la majorité politique et économique, les résistances et les recours à la force se multiplient et en même temps s'accroît le sentiment de la décomposition d'un monde qui se perd en se transformant. La culture et la conscience de la crise surgissent de ce mouvement double et complémentaire.

L'étude des analyses portant sur ce phénomène conduit à découvrir que cette notion de culture de la crise a fonctionné comme l'instrument d'une volonté de *statu quo* qui agit pour maintenir les équilibres, les logiques et les valeurs établies.

Au lieu donc d'apparaître comme condition et occasion d'une prise de conscience des changements intellectuels et moraux, des transformations et des innovations que notre ère culturelle véhicule, cette crise ainsi « analysée » apparaît plutôt comme une occasion de re-représentation et de re-rationalisation.

Mais il s'agit alors de savoir ce que l'on entend par crise et pour quels sujets il y a crise. Parler de culture de la crise sans cet éclaircissement préliminaire a tout l'air d'une résistance cachée (et mystifiée) au changement et à la transformation. Il pourrait s'agir d'une légitimation inconsciente du refus d'abandonner des comportements, des habitudes mentales, des situations (et des idéologies) en faveur de nouveaux modes de vie. Le véritable ennemi des démocraties, leur maladie mortelle, est donc cette fausse conscience qui engendre une impuissance collective. Les systèmes semblent être bloqués dans une sorte d'« autorégulation » sans créativité, ce qui est la véritable crise des démocraties. C'est pourquoi si, aujourd'hui, nous devons parler de crise, c'est plus en pensant à l'inertie du système, à l'absence de logiques et d'idéologies nouvelles qu'en raison des transformations et changements qu'a subis ce système. En bref, si l'on peut parler de la crise des démocraties, c'est essentiellement en raison de la difficulté croissante de les gouverner. Aujourd'hui, réfléchir sur la crise est avant tout réfléchir sur la situation du *collectif organisé* face aux transformations qui se sont produites dans le subjectif *diffus* et dans la redistribution même de la subjectivité politique (dans les contextes des différents peuples, ou parmi les différents peuples émergents).

III. Réflexion sur la crise

Durant la Seconde Guerre mondiale, Jacques Maritain, maître de la démocratie personnaliste, observait : « la philosophie démocratique vit [68] du travail d'invention, de critique et de revendication incessant de la conscience individuelle, elle en vit et elle en mourrait si elle ne vivait aussi du don de soi incessant qui doit l'accompagner »⁷⁷.

Or, sur un plan général, il faudrait peut-être préciser que l'histoire récente des démocraties a été marquée par l'essor de la « critique et de la revendication de la conscience individuelle » et également collective. Mais elle a connu dans une moindre mesure ce mouvement de « don de soi incessant » sans lequel l'esprit démocratique ne peut réellement exister et se développer. Prendre conscience de cela est d'une importance vitale aussi bien pour comprendre la crise que pour envisager l'avenir de l'idéal démocratique. Sans nul doute, ce point de vue « moral » sur la crise actuelle des systèmes démocratiques ou sur le système même des relations internationales doit être « complété » par des constatations et des observations opportunes, afin de pouvoir indiquer les différents niveaux empiriques qui donnent à ce point de vue sa base inductive et factuelle. Cette démarche sera complétée par l'analyse des données et des observations fournies par les sciences.

Du point de vue de la philosophie de la démocratie, trois séries de données revêtent une importance particulière si l'on veut comprendre cette situation dans laquelle le don de soi fait défaut :

– D'abord la transformation de l'État dans le cadre du *Welfare State*⁷⁸ : toujours plus *État-sujet* en ce qui concerne les allocations, l'assistance et les différentes initiatives « rationalisatrices » par lesquelles il intervient dans la société, il a en même temps accentué sa propre image d'*État-instrument* par rapport à l'attente des individus, des groupes et des intérêts organisés. Ce processus l'a placé dans une

⁷⁷ Jacques Maritain, *Christianisme et démocratie*, Éditions de la Maison française, New York, 1943.

⁷⁸ La littérature scientifique sur ce point est aujourd'hui très vaste ; on peut s'en tenir à quelques titres retenus comme particulièrement significatifs : A. Ardigò, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna, 1980 ; P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981 ; *L'État-protecteur en crise*, Paris, OCDE, 1981.

contradiction cruciale pour la démocratie selon laquelle (on l'a souvent remarqué) la croissance des interventions publiques et des fonctions de l'État a non seulement contribué à sa perte d'autorité mais encore, a développé des comportements de contestation à l'égard des pouvoirs publics dans une mesure inversement proportionnelle au volume des activités et des allocations fournies par les gouvernements.

Autrement dit, plus l'intervention de l'État est importante (accroissant ainsi sa nature d'État-sujet), plus il s'expose à être vu comme un instrument dominé par des groupes et des intérêts. Or, si tout cela ne s'explique pas sans une réduction du « sens du public » et du « bien commun » dans la société, au profit d'une revendication et d'une demande d'avantages (individuels et de groupes) toujours plus marquée, cela ne s'explique pas non plus sans une méfiance croissante à l'égard de l'« invasion » politique et administrative de la plupart des institutions publiques, en situation de *Welfare State* avancé. [69] Le néo-corporatisme des sociétés avancées semble ainsi donner, presque spontanément, un sens de plus en plus fonctionnel à l'action du gouvernement, déterminant un cercle vicieux qui modifie la dimension politique même des « corps politiques », en créant un « marché du consensus » entre citoyens et groupes organisés d'une part, et structures du pouvoir de l'autre. Du fait de cette transformation, la politique recherche de moins en moins le « bien commun » (centré sur l'homme) et devient une activité réglée par un contrat passé selon les rapports de force et d'organisation des différents contractants.

Dans le contexte que nous venons de décrire, la société tend à devenir le lieu de l'expression des besoins, de l'organisation des intérêts et des batailles en vue de leur reconnaissance à des fins de « légitimation » publique. Dans cette situation, l'État et les institutions politiques sont considérés par l'homme de la rue comme de simples instruments au service de la satisfaction des besoins et les affaires publiques. La politique est perçue comme l'espace de l'expression et de la satisfaction des besoins. Ce n'est pas par hasard si aujourd'hui, dans le langage courant, mais aussi dans la vulgate d'une certaine culture socio-politique, le terme « social » devient de plus en plus synonyme d'« assisté » ou même de rationalisé, d'homogénéisé par l'intervention des pouvoirs publics. L'image de l'homme dans une société ainsi structurée ne peut être que celle d'un être qui entre en communication avec les autres et devient social seulement « *per indigentiam* »,

pour demander, accaparer sa part et la disputer à son voisin (quand on entre en période de vaches maigres), devenant en fin de compte dépendant. L'aspect selon lequel l'homme est sociable « *per abundantium* », quand il aime, participe à la joie et à la douleur des autres, se bat pour la survie du destin commun et pour rendre la terre plus habitable, tout cet aspect est nié comme élément constitutif de l'existence sociale selon une sorte d'« hobbesisme » qui se veut « réaliste », mais qui cache un mépris profond pour l'homme, ou bien est relégué dans les limbes des options privées où le silence et l'obscurité finissent par rendre inefficace cet aspect de la vérité sociale de l'homme et par en neutraliser la force créatrice. Une société sans amitié devient alors, peu à peu, le prix qu'il faut payer pour le développement de cette logique et de cette tendance.

Dans le domaine des valeurs, les sociétés démocratiques ont connu des changements et des évolutions importantes durant ces dernières décennies. Cette période, en effet, a été marquée moins par les innovations institutionnelles et organisationnelles des macro-systèmes que par les transformations ou comme l'on dit – non par hasard – par les différentes « révolutions » des mœurs, des comportements et de la culture. En général, on peut dire que, dans le cadre d'institutions et de systèmes fondamentalement stables et dont les structures principales et les caractéristiques se sont peu modifiées, un changement profond du sens de la vie s'est produit. Ce changement semble être dominé par le conflit entre le développement et le perfectionnement des techniques et des modèles de rationalisation des systèmes basés sur les « valeurs de quantité », et le développement de la recherche et de la demande [70] (stimulée par l'accroissement même de la quantité) des « valeurs de qualité »⁷⁹.

Il s'agit là d'un conflit qui frappe tous les modèles de société indépendamment de leur articulation socio-économique et politique. Il faut donc y voir plus l'expression de l'importance des facteurs spirituels que la conséquence de certaines situations historiques. En effet, quel

⁷⁹ Les analyses de R. Inglehart (*The silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, 1977 ; « Post-Materialism in an environment of insecurity », *American Political Science Review*, LXXV, décembre 1981, pp. 880-900) sont à ce propos du plus haut intérêt. Sur les transformations des valeurs en Europe, J. Stoetzel, *Les valeurs du temps présent : l'Europe au carrefour*, Paris, P.U.F., 1983.

que soit le contexte, ce qui frappe aujourd'hui, est la recherche de conditions de vie et d'organisation collective permettant à l'homme de se livrer à l'exercice réel de sa subjectivité dans les processus qui le concernent : exigence majeure de notre temps qui, tout en empiétant sur le « déjà fait » ne semble pas encore en mesure de fournir des indications sur ce qui est « à faire », et donc, sur un projet de futur.

C'est justement cet aspect qui semble faire des sociétés contemporaines (notamment des sociétés démocratiques) des systèmes à orientations multiples dans lesquels, alors que les paris sont encore ouverts (et ceci est aujourd'hui le niveau minimal propre des démocraties), la possibilité de changement existe comme une *possibilité informe* : indéchiffable quant à la forme ou à l'âme qui en structurera et en ordonnera la vie et le futur où – on le perçoit de mieux en mieux aussi en observant les lignes et les lieux où la crise est la plus condensée – il sera avant tout et précisément question de valeurs.

Dans le prolongement de ces trois axes de réflexion que l'on vient de rappeler de façon très sommaire, force est de constater l'émergence de plusieurs groupes de facteurs et d'éléments de crise. Leur enchevêtrement, leur apparente contradiction, la résistance qu'ils semblent opposer à une médiation et à une harmonisation acceptables, alimentent et justifient un état d'âme pessimiste à l'égard des démocraties. Cet état d'âme se manifeste par un éloignement croissant des masses vis-à-vis des processus politiques, par la perte de confiance dans les projets de renouvellement empruntant la voie des stratégies politiques (les grandes décisions) ou par la voie contractuelle (les compromis de groupe) et par la redécouverte du « micro », de l'élémentaire et du privé. Mais ce pessimisme s'exprime également par une sorte de « militantisme » et de culture antagonistes, qui, par des actions très diversifiées, indépendantes les unes des autres et qui se fixent des objectifs particuliers et très limités, mobilisent l'opinion publique sur tel ou tel aspect de la vie, sur tel ou tel problème, tout en exerçant une forte pression sur les sociétés et sur les gouvernements.

Si d'une manière ou d'une autre, « retour au passé » et prise de conscience fragmentée contribuent à la croissance des niveaux de subjectivité dans les sociétés démocratiques, et donc à un renforcement des défenses contre les différentes volontés de manipulation et de contrôle, selon un [71] autre point de vue, ces facteurs favorisent un blocage des « macroprocessus » d'innovation sociale et institution-

nelle, en fixant l'énergie historique et collective sur l'instantané, l'im-médiat et le particulier, rendant toujours plus difficiles et plus complexes (et aussi de plus en plus suspects chez les protagonistes de la culture antagoniste) le dessein et la réalisation d'une transformation profonde des logiques et des structures des systèmes.

Il y a là curieusement, en dépit d'un effet de surcharge, un facteur de conservation des systèmes, même s'il s'ensuit des conséquences inquiétantes telles que l'augmentation simultanée de la violence et la perte de motivation face à l'avenir. L'accumulation de force, et en même temps l'arrêt des processus de transformation, engendrent des contradictions telles qu'on peut se demander si la démocratie pourra résister. C'est là une question majeure, à ce jour sans réponse évidente. Le pessimisme est bien une solution, mais ce n'est pas la nôtre. Nier la crise serait un aveuglement impardonnable, mais réduire le présent à la simple administration de la crise révèle que, consciemment ou non, on considère les difficultés du présent comme insurmontables, la « possibilité » historique de l'homme et des sociétés ayant atteint ses limites. Or il s'agit justement de voir si les démarches historiques, telles que nous les connaissons, sont les seules possibilités permettant le maintien et le développement de l'esprit démocratique.

IV. Parcours de la recherche de démocratie au-delà de la crise

Pour le savoir, il faut commencer par remettre en question les perspectives qui sont les nôtres lorsque nous posons le problème de la démocratie, afin de voir si, au-delà de la logique pessimiste et de la logique du simple renforcement de l'existant, nous n'avons pas un autre point d'observation d'où nous pourrions capter les signaux et les indicateurs d'un renouvellement de l'esprit démocratique. Travail complexe qui, s'il part de l'intelligence et d'un renouvellement du « régime » ordinaire de nos pensées et de nos approches des choses, doit s'accomplir dans les pratiques historiques concrètes et par l'action personnelle et collective, qui permet de répondre aux grands et aux petits défis de notre temps. De toutes les façons, ce qui est avant tout nécessaire aujourd'hui, est une redéfinition de la rationalité globale de

l'intelligence « sociale », pour nous permettre de répondre à ce besoin diffus de « comprendre », besoin que les philosophies et les élaborations théoriques produites par le type formel-instrumental de la raison ne suffisent pas à satisfaire ; et ce, moins parce que le problème de la démocratie est aujourd'hui uniquement une question d'« explications » plus ou moins efficaces, que parce qu'il s'agit de dépasser le modèle même d'organisation et de rationalisation qui produit le type formel-instrumental de l'explication qui n'aide plus à « comprendre », ni à « nous comprendre ». Sur ce plan, toute une série de « déplacements » et de renouvellements doivent s'opérer.

Un premier déplacement concerne le passage d'une vision de la démocratie centrée sur les systèmes et les idéologies à une vision centrée sur l'homme et sur sa demande de redevenir « sujet » des systèmes et de l'organisation de la collectivité. Ce déplacement doit s'opérer sans nier [72] ni méconnaître la nécessité dans laquelle se trouve l'homme, depuis toujours, de donner à ses idées et à ses « visions du monde » une *médiation historique* (médiation qui constitue l'un des sens possibles – et positif – de la notion d'idéologie). Cette demande que l'homme présente aujourd'hui à toutes les sociétés qui, à des degrés différents, prennent part aux processus de modernisation (indépendamment de leur « stade de développement » et du type de leur système ou de leur orientation politique), consiste à ne pas être réabsorbé « monostiquement » dans les « totalités » anonymes du système. L'homme qui fait valoir aujourd'hui ce besoin, a pu être qualifié d'homme post-idéologique et l'on pourrait peut-être rechercher le vrai sens de cette définition dans le fait que la subjectivité de cet homme aboutit à une critique des systèmes qui organisent sa vie. Autrement dit, c'est l'homme qui, dans *tous les systèmes*, conteste le blocage historique des systèmes et leur impuissance à innover. De là, cette espèce de subjectivité diffuse en conflit avec toute sorte d'objectivité (structurelle, de valeur, de tradition), subjectivité donc qui ébranle la vie des sociétés et agit comme élément de résistance contre l'uniformité croissante de la civilisation et contre le réductionnisme propre au principe de son organisation. Cette critique conduit à revoir les prémisses mêmes des systèmes et leurs fondements en faveur de la reconnaissance de la « position centrale » de l'homme.

Un second déplacement concerne notre idée même de la démocratie : cette idée est-elle étroitement liée aux modèles qui, historique-

ment, sont appelés démocratiques et d'où elle a été tirée par simple observation, ou bien n'a-t-elle pas de vie et de consistance propres, une simple nécessité indépendante qui fait que les modèles historiques en sont des réalisations et des exécutions plus ou moins profondes et réussies ? Loin de professer un platonisme politique ambigu, qui d'ailleurs dans l'histoire ne porte pas du tout la marque de l'esprit démocratique, on peut se demander si à travers les démocraties, leurs évolutions historiques et leurs différentes articulations idéologiques, n'apparaît pas une « nécessité immanente », une poussée fondamentale, bref, un idéal fonctionnant comme étalon des niveaux de démocratie qui se réalisent au sein de la société et à des époques différentes. En d'autres termes, existe-t-il des valeurs démocratiques que les démocraties réelles incarnent avec plus ou moins de bonheur et plus ou moins conflictuellement ? Nous estimons que la nécessité historique de démocratie et que la recherche de démocratie qui s'ensuit sont à l'œuvre dans l'histoire pour guider le chemin des peuples : « force créatrice et énergie spirituelle éveillée dans le ciel de l'âme par l'inquiétante annonce de la fraternelle égalité des hommes en Dieu. » Sur-tout en période de crise, nous devons mettre l'accent sur cette nécessité et distinguer l'idéal démocratique et les démocraties effectives ou réelles tels qu'il nous est donné de les connaître, par l'enseignement de l'histoire et par l'expérience. Chaque étape doit pouvoir découvrir et incarner positivement le besoin de démocratie tel qu'il se révèle au niveau du développement spécifique de sa conscience morale.

Enfin, un troisième déplacement devra se produire dans notre langage ordinaire⁸⁰. Quand nous prononçons le mot « démocratie », nous devons [73] faire attention de ne pas susciter l'attente d'une image ou d'une forme idéale accomplie, totalement représentée ou représentable dans chacune de ses parties ; attente et image, autrement dit, d'un modèle rigoureusement formalisé. Par ailleurs, cette *univocité* linguistique n'est qu'un des dangers lié à la signification donnée du mot « démocratie ». Il existe également un danger d'*équivocité* qui est tout aussi critiquable et même davantage. On a souvent remarqué qu'aujourd'hui, aucun homme, aucune école de pensée et aucun système politique ne renonce à qualifier de « démocratique » sa propre vision

⁸⁰ Dans son livre, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957, G. Sartori avait dès la fin des années 50 attiré l'attention sur les ambiguïtés du concept de démocratie à notre époque.

de la vie et de la société. Il semblerait presque que, pour la première fois dans l'histoire, un consensus universel ait été atteint quant à un idéal de vie en commun. Pourtant, cet emploi universel du mot « démocratie » peut signifier aussi une perte de sens et, somme toute, aboutir à une définition ambiguë qui l'amène à signifier les choses les plus diverses. C'est alors que vient à l'esprit l'expression de Maritain : « la tragédie des démocraties modernes consiste dans le fait qu'elles n'ont pas encore réussi à réaliser la démocratie ». En d'autres termes : pour ce qui est du sens profond du mot « démocratie », les démocraties elles-mêmes se trouvent plus ou moins en faute...

Contre les dangers de l'*univocité* qui fixe le sens du mot « démocratie » sur des définitions très déterminées au point d'amener à qualifier tout changement par rapport au type idéal que l'on a dans la tête de non-démocratique, mais aussi contre les dangers de l'*équivocité* qui vide le mot même de son contenu, en l'appliquant aux réalités les plus diverses, il faut réaffirmer la valeur *analogue* de ce terme : il désigne une tendance donnée positivement dans l'existence historique mais qui, dans les différents contextes, est susceptible de produire et de fonder des expressions historiques différentes de l'idéal démocratique, étant donné qu'il faut retrouver l'unité de signification de ce mot plus dans la logique fondamentale du devoir-être qui pousse les hommes et les peuples vers leur libération et leur émancipation, que dans telle ou telle configuration spécifique de valeurs et d'organisation institutionnelle qui représente positivement et de façon déterminée la démocratie dans une situation donnée et dans un moment historique donné.

Telles sont, sommairement exposées, les trois tâches urgentes auxquelles il faut s'atteler si l'on adopte notre perspective. Une confiance réaliste dans l'homme – dont les raisons relèvent autant de l'expérience et de la conscience historique que d'une espérance fondée – nous conduit ainsi à juger partisans et unilatérales, aussi bien l'optique pessimiste et parfois catastrophique que l'optique « décisionniste » qui prétend faire dépendre le maintien de la démocratie de simples considérations (et actions) d'efficacité et de gouvernement.

En référence aux trois déplacements évoqués ici – par rapport à l'homme, à l'idéal de démocratie et au terme « démocratie » - il semble possible de formuler au moins trois hypothèses sur la possibilité de démocratie pour notre époque et pour l'âge culturel dans lequel nous sommes entrés.

[74]

*1. Sujet post-idéologique
et « gouvernabilité » de la démocratie*

J'ai parlé de sujet post-idéologique. Aujourd'hui son apparition signifie surtout, d'une part, repli sur le privé et de l'autre, expansion de la culture antagoniste. C'est certainement l'aspect le plus évident, surtout parce que son impact sur les macrosystèmes est encore embryonnaire et, de toute façon, encore impuissant à les transformer. Mais il faut à ce propos porter beaucoup d'attention aux processus en cours, ou, du moins, aux points de ces processus où la tension est la plus forte, et où précisément il nous est donné de rencontrer le sujet post-idéologique. À cet effet, il faut commencer par poser une question préliminaire : d'où vient ce sujet ?

Expliquer l'apparition de ce sujet, selon une perspective historique, par la crise économique et par les graves difficultés des années 70, serait une erreur. Pourtant, le choix d'un tel type d'explication n'est pas innocent. Il reflète le raisonnement suivant : sans crise économique il n'y aurait pas eu la contestation de ce sujet. Pour dominer la crise, il faut mettre en œuvre une stratégie économique plus puissante pour répondre aux nouveaux besoins – et les réabsorber – en garantissant, par des niveaux de production plus élevés, par l'élargissement, la libéralisation des marchés et la réduction progressive des contrôles publics sur l'économie, ainsi que par la croissance qui s'ensuivra, des possibilités en matière d'emploi, une jouissance quantitativement plus partagée et qualitativement plus satisfaisante, des profits du système de production.

Voilà un raisonnement qui – on le comprend bien – reformule le problème posé par le sujet post-idéologique à la lumière de sa propre logique. Mais le présupposé même de ce raisonnement est vicié, justement parce que le sujet post-idéologique n'est pas, à proprement parler, l'enfant de la crise et des difficultés économiques de la nouvelle situation énergétique. Il est au contraire, l'enfant de l'abondance, né au sein de l'idéologie du progrès et du développement des années 60. De là vient son impact sur les sociétés en développement où sa pré-

sence et son action se traduisent par la contestation et le refus d'un modèle de société et de développement (de « modernisation ») qui signifierait une perte d'identité ou de « subjectualité » de l'homme et des cultures.

Pensons un moment à la culture d'origine de ce sujet ⁸¹. Dans les années 60, la culture des sociétés industrielles avancées atteint un sommet, si l'on en juge par son organisation formelle et fonctionnelle. Elle élabore des cadres théoriques d'une puissance et d'un raffinement extrêmes, qui lui permettent d'assurer finalement le contrôle et la direction efficace de tous les aspects de la vie. Une sorte d'humanisme cybernétique à visée rationalisatrice apparaît non seulement possible, mais il représente alors la direction des processus de modernisation. Dans l'esprit du « rêve sémiologique » qui se fait alors jour, structuralisme, analyse fonctionnelle, théorie des systèmes formels, méthodologisme, constituent un univers intellectuel et spirituel. Les sciences humaines, en [75] cherchant à organiser ce cadre de réflexion, vont souligner plusieurs contradictions.

La thèse de la « mort de l'homme », qui constitue le sommet et l'aboutissement du mouvement de cette pensée, permet de bien saisir le sens et la portée des logiques à l'œuvre dans ce cadre et dans sa rationalité propre car, à propos de cette thèse, se dévoile l'alternative radicale qui fonde cette culture : ou continuer à développer ce type de rationalité et l'organisation de la société et de la vie et donc abandonner toute prétention à la subjectivité et à l'humanisme ; ou faire place à l'homme et au sujet, mais alors contester les conséquences de cette rationalité et le type même de nécessité qu'elle prétend introduire et organiser dans la vie collective. L'alternative ne pouvait être posée de manière plus brutale et plus explicite : ne serait-ce que pour sa charge révélatrice, nous devons nous féliciter de l'éclosion de la culture des sciences humaines dans les années 60. Grâce à elles s'est trouvé posé, en réalité, le problème central et crucial de notre époque : en nous enlevant nos illusions, elles nous ont indiqué les termes objectifs et très concrets des enjeux de notre temps. Grâce à elles aussi, il est devenu de plus en plus évident, au niveau éthico-politique, que le développement de cette logique était destiné à nous entraîner dans une situation où la politique serait devenue toujours plus action de gouvernement,

⁸¹ E. Borne a pu l'appeler la culture des « nouveaux inquisiteurs » (*Les nouveaux inquisiteurs*, P.U.F., Paris, 1983).

l'action de gouvernement à son tour toujours plus action d'administration et l'action d'administration enfin toujours plus action de gestion bureaucratique. Cette évolution aurait eu pour conséquence la disparition du sujet qui se serait perdu dans une masse uniformisée. La vie aurait été réglée selon une nécessité cachée et irréversible, nécessité de système dont il n'aurait plus été possible de déterminer et de régler le sens parce qu'elle se serait fondée elle-même, du fait de son propre caractère impératif. Le critère d'efficacité aurait déterminé à la fois la légalité et la légitimité du système.

C'est dans ce contexte qu'apparaît le sujet post-idéologique et c'est ce contexte même qui explique la nature et la force de sa rébellion et de sa protestation. On comprendra alors que son apparition ait posé aux démocraties des problèmes de gouvernabilité bien avant qu'elles ne subissent les effets de la crise. Le sujet post-idéologique a posé aux sociétés des questions de sens et des questions de qualité, et ces questions sont autant de façons d'interpeller la société : une nouvelle attitude de l'homme dans ses rapports avec la nature, intérieure et extérieure, qui contraint à revoir le rôle que la rationalité technologique est appelé à jouer dans l'organisation et dans le développement de la vie de société ; une nouvelle attitude du sujet envers les autres sujets, dans une redécouverte du sens et du besoin de communion et de solidarité qu'avaient détruits les simples rapports d'intérêt, rationalisés autour du caractère décisif des valeurs d'échange à l'âge du capitalisme avancé ; et enfin, une nouvelle attitude du sujet à l'égard de l'absolu, liée à un désir de liberté nouveau et plus exigeant. L'homme postidéologique est de plus en plus méfiant vis-à-vis des absolus qui font irruption dans la vie comme des « mots de passe » ou comme des nécessités irrévocables. En revanche, il semble devenir plus attentif et plus disponible quant à la recherche de la vérité par la voie de la communication et du pluralisme des approches et des vocations.

[76]

L'avenir de la démocratie dépendra donc de son aptitude à répondre aux défis liés aux métamorphoses de l'homme de notre temps. Sa réalisation commence donc par une *écoute* de l'homme et cette écoute, en même temps qu'elle assure aujourd'hui des conditions d'expression, oriente vers le futur les potentiels dont le sujet post-idéologique est porteur, même si cette expérience est fragmentée, tâtonnante et reste encore mal définie quant à son aboutissement. En tout cas, il est de plus en plus évident que les critères de l'avenir et du développement de l'idéal démocratique ne découlent plus seulement de l'analyse des systèmes démocratiques existant et des logiques de leur fonctionnement.

Quand on pose le problème de la démocratie aujourd'hui, on doit reconnaître que la perspective de la gouvernabilité du système offre l'avantage d'une réponse immédiate et évidente à la crise, sans pour autant constituer le point de vue le plus profond et le plus vrai. Cette perspective donne l'impression d'être la plus adaptée au maintien de la société dans son organisation, ses rapports de force et son cadre de valeurs actuelles, en un mot, dans son idéologie actuelle. En outre, aborder le problème de la démocratie comme un problème de gouvernabilité relève précisément d'une vue formelle et systémique de la société. Mais les événements et la dimension de la crise en cours ont montré les limites du pouvoir explicatif de toute espèce de théorie formelle et systémique. Du fait de la nouveauté de la situation, des modèles formels de ce genre ont un faible pouvoir de description, à moins de faire violence à leur objet.

Qu'il suffise pour s'en persuader, d'observer les résultats d'un recours autorisé et rigoureux de la perspective formelle et systémique à l'analyse de la situation présente, telle qu'elle ressort, par exemple, du Rapport de la Commission Trilatérale⁸². On obtient un tableau pessimiste qui finit par imputer, justement, à l'expansion de l'idéal démocratique, la crise actuelle de gouvernabilité des systèmes et ce faisant, suggère une contraction et une réduction des processus de démocratisation comme condition du maintien des démocraties. Il n'y a pas de doute que ce diagnostic recèle une part de vérité, du moins parce qu'il

⁸² On pense ici en particulier à M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The crisis of democracy*, New York, 1975.

démasque le « rousseauisme » latent de nos sociétés libérales qui contient dans le développement même de son principe – l’individualisme pleinement déployé – les raisons de sa contradiction, c’est-à-dire la société de masse ou le collectivisme soutenu par la force. D’ailleurs, l’avènement de la « société radicale » est aujourd’hui l’un des facteurs les plus puissants de l’expansion du culte (et de la pratique) de la force et du pouvoir dans nos sociétés.

Malgré la part de vérité contenue dans cette approche, instructive dans sa dimension négative, ce que nous pouvons constater, est une exacte inversion de logique par rapport au point de vue que l’on cherche ici à démontrer : au lieu d’une stratégie de l’écoute du sujet (et donc du renouveau des sciences humaines dont il forme l’objet) destinée à fonder une nouvelle organisation sociale, il nous est proposé une redéfinition du système pour en renforcer davantage les bases et en perfectionner les mécanismes de fonctionnement. La rupture entre les raisons du sujet et [77] les raisons du système devient alors inévitable. Il ne sera possible d’échapper à cette alternative dangereuse pour l’idéal démocratique qu’en approfondissant l’analyse pour tenter d’atteindre et de découvrir la racine commune de la vie individuelle et de la vie de relation que nous pouvons rencontrer dans la synergie profonde de la subjectivité. Car, sans cet approfondissement, sans cette nouvelle appropriation de la vie par ses racines mêmes, le choc, la scission et la contradiction ne feront qu’augmenter. Mais à ce niveau, ce qui est en cause, est bien autre chose que les stratégies de l’action et les structures du pouvoir. C’est une réinterprétation de l’homme et la reconquête de sa propre vérité. De sorte que l’on peut soutenir avec raison que ce n’est que d’une recomposition de l’homme et de son unité, d’une anthropologie différente connaturalisée aux mœurs et à l’intelligence sociale que pourra dériver le renouvellement des valeurs démocratiques. Au contraire, situer aujourd’hui la vie au sein de cette alternative entre raisons du sujet et raisons du système, par exemple, en forçant l’opposition public-privé, signifie en réalité exaspérer l’alternative elle-même sans récupérer des raisons de vie et des réformes des systèmes. Dans un contexte historique aussi radicalisé, la question et l’expérience des racines sont inévitables. Nous sommes entrés dans une époque de paris en ce qui concerne les fondements eux-mêmes. Ou nous en sortirons avec une nouvelle image de

l'homme et avec la recomposition d'un nouveau « sens commun », ou notre avenir n'aura comme perspective que la perte de ce sens.

Une démocratie ne saurait se contenter d'être le système qui, de n'importe quelle façon, assure l'universalité de l'accès à l'espace public et organise le consensus ; il lui faut *un sens commun* et donc un consensus sur des valeurs réellement « communes » : c'est par rapport à celles-ci, et autour de celles-ci, que le système démocratique trouve son sens et ses racines dans le cœur de l'homme et devient, par conséquent, un *choix*. C'est le système qui s'avère fonctionnel par rapport aux valeurs, et non les valeurs par rapport au système. Or, le sujet post-idéologique a une influence surtout en ce qui concerne les valeurs : c'est à partir de là que son existence pose des problèmes de gouvernabilité ; et c'est donc à partir de là qu'il faut commencer à chercher de nouvelles structurations de la vie commune. En partant, au contraire, des raisons de la simple gouvernabilité, on arrive tout droit à la contradiction déjà rappelée et selon laquelle c'est précisément l'expansion des processus démocratiques qui met aujourd'hui en danger la démocratie. De deux choses l'une : ou il ne s'agit plus d'une véritable demande de démocratie, ou les démocraties telles qu'elles sont aujourd'hui structurées, dans leurs valeurs et dans leurs mécanismes, ne savent plus interpréter ce qui se passe dans le cœur de l'homme. N'est-ce pas le paradigme humain, sur lequel elles se sont formées, qui entre en crise ? Celle-ci coïncide, soit avec les difficultés croissantes à gérer la rationalité du développement technico-quantitatif et donc à établir, au moyen de sa *réussite*, la vérité du fondement (et de la promesse) de cette rationalité même, soit avec la diffusion de nouvelles valeurs dans sa conscience commune.

2. *Idéal démocratique et démocraties*

Les nouvelles valeurs mettent-elles la démocratie en danger ? Maints phénomènes de notre temps semblent suggérer une réponse positive. Elle [78] n'est ni la plus profonde, ni la plus brève, mais la plus facile et la plus conforme à l'esprit, aux processus et aux logiques des démocraties réelles. L'accent mis sur la gouvernabilité n'est qu'un corollaire de cette approche qui traduit en fait le sentiment de ceux qui s'estiment trahis par la rationalité fonctionnelle et instrumentale. Seuls

ceux pour qui cette rationalité représentait un absolu peuvent penser que l'époque actuelle est celle de la défaite et de la décadence. Certes, avec la remise en cause de cette rationalité, un monde et une ère de civilisation sont en train de mourir. Mais la fin d'un monde n'est pas la fin du monde. N'est-il pas plus raisonnable d'essayer de comprendre quel monde finit et prendre conscience des valeurs qui s'annoncent au lieu de se contenter d'annoncer un déclin ?

C'est pour cela que, à propos d'une réflexion sur la démocratie, il faut distinguer entre l'idéal démocratique et la démocratie réelle et se demander s'il y a une crise réelle de volonté de démocratie dans la société contemporaine. Tout ce que nous avons dit jusqu'ici dans ce livre nous amène à répondre que l'idéal démocratique n'a pas disparu de l'horizon de l'histoire, mais c'est une interprétation historique et idéologique particulière de cet idéal qui est entrée en crise ; l'interprétation qui, après la phase politique au XIX^e siècle et la phase sociale au XX^e siècle de cet idéal, a lié l'idéal démocratique dans les années 30 à l'idéologie de la prospérité et du développement, jusqu'à faire de la démocratie une variable dépendante du taux de développement économique d'une société, une sorte d'épiphénomène lié au taux du produit national brut.

De cette vision de la démocratie, qui faisait graviter la société démocratique autour des valeurs d'échange, devaient sortir tant la « société de consommation » que la vision « mercantiliste » des relations internationales. Ainsi, le capitalisme qui a surmonté la crise des années 30, est entré dans une de ses périodes de forte expansion et a obtenu, par le *Welfare State*, la légitimation des masses qui ne lui a jamais manqué jusque dans les années 60.

Aujourd'hui, aussi bien en raison de la crise du *Welfare State* qu'en raison du développement de la demande d'une nouvelle qualité de la vie qui déplace les domaines mêmes de l'action politique, cette phase historique est sur le point de se conclure.

Une analyse adéquate pourrait mettre en relief les principales manifestations concrètes de cette crise et de l'annonce de la fin d'une époque. Mais indépendamment de cette vérification, pour laquelle on peut utiliser les informations nécessaires fournies par les différentes sciences humaines et par leurs analyses empiriques propres, il n'en reste pas moins qu'il n'est pas légitime de fixer l'idéal démocratique

sur cette image particulière de la démocratie et de soutenir que sa crise coïncide avec la crise même de la possibilité de démocratie dans l'histoire. Autrement dit, il n'était pas légitime, ni théoriquement, ni pratiquement, d'associer hier, de façon univoque et réductionniste, la démocratie aux valeurs d'échange et à leur accroissement. Il n'est pas plus légitime aujourd'hui d'en annoncer le déclin, [79] au moment où le monde connaît des difficultés et une crise de valeurs ⁸³.

Si cela a été fait et continue d'être fait, cela ne dépend pas de l'idéal démocratique en tant que tel, mais de l'idéologie qui l'a articulé et organisé dans la société. Cette idéologie, à son tour, s'est construite autour d'une certaine image de l'homme et de la vie sociale. Or, l'avènement de l'homme post-idéologique (cet avènement relevant avant tout et essentiellement de la revendication pour une vision différente de l'homme : un homme-sujet à dimensions multiples et par rapport auquel la dimension économique est partie et moment, plutôt que fondement structurel du sens des choses et de la vie) loin de réprimer l'idéal démocratique, en soi intrinsèquement progressif, lui offre de nouvelles dimensions et l'oriente vers de nouvelles perspectives. Cette mutation requiert des transformations et des élargissements profonds des systèmes démocratiques. En d'autres termes, elle impose des ouvertures et des expérimentations novatrices, des intégrations profondes de la « foi démocratique » commune, et non des limitations et une intensification de l'action et des logiques de domination et de contrôle. Certes, ce n'est pas que toutes les « ouvertures » proposées aujourd'hui soient également bonnes et servent l'idéal démocratique d'une façon désintéressée. Ce n'est pas que toutes les poussées et demandes de « libéralisation » contribuent à une expansion réelle et progressive de la démocratie. Car aujourd'hui, au nom des besoins réels, aussi bien les logiques que les pratiques de l'homme d'antan et ses égoïsmes rusés passent ou *reviennent*, souvent sous le manteau de la liberté.

⁸³ Sur la nécessité de la distinction entre « idéal démocratique » et « idéologies démocratiques », cf. J. Maritain, *Christianisme et démocratie*, déjà cité, et *Man and the State*, Chicago, University of Chicago Press, 1951 (mais on peut également trouver la source de ces distinctions maritainiennes dans H. Bergson, *Deux sources*).

De toutes les façons, un mouvement historique de vaste portée de la démocratie est aujourd'hui positivement amorcé, même dans le bloc du « socialisme réel ». La démocratie, progressive par nature, est ainsi poussée à passer de la forme de gouvernement de la société à une philosophie générale de la vie. Si l'homme post-idéologique n'est pas à son aise dans les démocraties réelles, ce n'est pas parce que ce sont des démocraties, mais parce qu'elles ne le sont pas assez profondément ; et somme toute, parce que l'idéal démocratique s'y trouve plus ou moins dévié ou prisonnier par rapport aux objectifs et aux « rendez-vous » de notre âge culturel.

3. Vers quels objectifs démocratiques ?

On a parlé de l'ambiguïté qui entoure aujourd'hui le mot « démocratie ». Dans la situation actuelle, il est difficile de prévoir les résultats du mouvement en cours dans les sociétés et de nous représenter, de façon assez précise, la physionomie des contenus que le mot « démocratie » désignera. Nous savons que, du moins pour le long terme, il s'agit d'un mouvement qui, s'il met effectivement en question les différentes idéologies actuelles de la démocratie, n'est pas en soi tourné essentiellement [80] contre l'idéal démocratique. Tout cela, il faut l'admettre, ne nous dit pas grand chose sur l'avenir de la démocratie. D'autre part, à ce point de l'évolution de nos sociétés, les prévisions risquent d'être de simples abstractions de l'imagination, prolongeant plus ou moins dialectiquement le présent, compte tenu que les organes de la production des événements historiques ne sont pas les théories et les représentations, mais les jugements de la connaissance par naturalité grâce auxquels l'homme s'oriente dans l'action, non pour se conformer aux théories et à leurs prévisions, mais selon sa propre finalité immanente et selon ce qu'il estime être son bien.

Ainsi, puisqu'on ne peut penser l'histoire sans référence à des « idéaux historiques concrets » finalisant l'énergie historique et les nécessités accumulées, il est nécessaire de comprendre, l'« oreille collée à la terre », le temps et les besoins que l'homme y exprime. La situation actuelle n'est pas simple, ni permet de faire des prévisions hâtives, pas même en ce qui concerne l'avenir de la démocratie. Mais à

partir des contestations qu'aujourd'hui les peuples adressent aux différentes idéologies de la démocratie, au nom de l'idéal démocratique et non contre la démocratie, au moins savons-nous ce qu'une démocratie ne pourra plus être.

Elle ne pourra plus être un simple système de division du travail où les fonctions et les rôles sont répartis entre différents sujets sociaux, entre différentes classes, ou – dans le cadre des relations internationales – entre différents pays, et où l'un de ces sujets, l'une de ces classes ou un groupe de pays sous la forme d'une élite sélectionnée par les mécanismes spécifiques du système (le sous-système des partis politiques) ou sous la forme d'une hégémonie économique, culturelle et militaire, dirige, par l'occupation de l'État et des institutions du pouvoir public (ou par la polarisation des relations internationales), le fonctionnement même du système, grâce à l'arbitrage entre les parties.

Elle ne pourra plus être un simple tissu d'intérêts de groupes ou de forces qui, sans qu'il y ait entre eux aucune communion « éthico-politique » de sens commun, contractent avec les autres parties sociales et avec l'État en vue de la satisfaction de leurs propres besoins et de leurs aspirations, dans une sorte de conflit corporatif généralisé.

Enfin, elle ne pourra plus être le gouvernement d'une idéologie, ou un régime idéocratique dans lequel les forces du pouvoir manipulent les masses en créant l'uniformité par la coercition, qu'elle soit visible ou occulte.

Si ces trois aspects de la démocratie constituent autant de termes « *a quo* » de la situation présente, par opposition, nous pourrions énoncer quelques-uns des aboutissements possibles ou quelques tendances semblant dialectiquement émerger de ces aspects.

Au premier aspect semble correspondre aujourd'hui un effort de redécouverte de la nature du politique. L'objectif est d'envisager la pratique de l'action politique selon de nouvelles modalités et surtout en donnant un nouveau sens ou une nouvelle philosophie de la politique. La recherche de cette nouvelle vision de la politique naît non seulement du besoin de redécouvrir la spécificité de la sphère et de l'objet du politique, contre [81] les réductions effectuées par les sociologismes et les économismes, mais naît également du besoin de recentrer le savoir et la pratique de la politique, non plus et seulement sur l'État mais sur des centres décisionnels multiples, sur des articulations

tant intermédiaires de la société que supranationales et sur des espaces d'agrégation et de formation de la volonté collective immanents aux corps social. Il semble, autrement dit, que l'on aille vers la redécouverte de la vision instrumentale de l'État et donc vers la réaffirmation de la primauté du corps politique, réaffirmation qui constitue l'âme profonde d'une philosophie authentique de la démocratie et est la condition même pour retrouver et réhabiliter les raisons du « bien commun ».

Au second aspect, semble correspondre un nouveau mode de formation et de gestion de la subjectivité sociale : il semble aujourd'hui de plus en plus difficile d'identifier des classes sociales ayant des contours bien définis, porteuses d'intérêts généraux et chargées du destin et du bien du corps social. Les intérêts, surtout dans la fragmentation sociale des sociétés avancées, sont bien plus articulés et moins susceptibles d'être universalisés ; et, on l'a souvent remarqué, il y a un risque de corporatisme⁸⁴. Mais malgré ce risque indéniable, il est possible d'entrevoir, dans des conditions de transformation sociale si généralisées et si complexes, un élément positif et un gain historique possible : les convergences et les agrégations sociales, même si elles sont plus provisoires, fragmentées, déterminant des manifestations de solidarité moins susceptibles de se reproduire et d'être transmises, peuvent se cristalliser davantage autour de buts et de problèmes que dans le cadre de fonctions, de conditions de classes et de rôles au sein du système. Tout ceci peut offrir l'occasion non seulement d'un renouvellement de la participation sociale et politique, mais aussi d'une

⁸⁴ Sur le néo-corporatisme (démocratique) il existe toute une littérature sociologique. En général, le jugement porté sur ce phénomène des sociétés avancées est commandé par la vision que l'on a du « politique ». Si la politique est conçue comme une activité de « rationalisation éthique » (et pas seulement technique) de la multiplicité sociale, alors le corporatisme est interprété comme une crise du corps social ; si la politique est conçue comme une activité de « négociations du consensus » (ou comme « marché politique »), comme c'est le cas dans les théories néo-contractualistes, alors le corporatisme est un phénomène qu'il faut régulariser avec des « règles du jeu » adéquates, capables d'assurer le contrôle de la « machine sociale ». Ici, cette seconde perspective est vue comme un raccourci ou une tentation de la démocratie de notre temps ; et ce n'est pas parce qu'elle démystifie la politique mais parce qu'elle appauvrit et atrophie le corps social et l'amène ainsi à perdre la « foi démocratique » au profit du mythe de l'organisation ou de la force.

prise de conscience d'en bas qui conduit à refinaliser l'action politique même.

Certes (et il s'agit alors d'un mouvement qui pourrait venir du troisième profil évoqué plus haut), tout cela pourrait accroître, soit la présence d'un individu immédiat et expressif, psychiquement et socialement fragile, soit la présence de sujets collectifs « provisoires » (les sujets d'une, et d'une seule bataille) qu'aujourd'hui nous voyons se multiplier dans notre société, et notamment en milieu urbain.

En fait, l'homme, dépouillé des certitudes et des avantages offerts par la capacité de dominer, ramené à lui-même comme un nouveau point [82] d'Archimède, pourrait être au début, même inconscient, d'une sorte de second souffle.

Il se ferait jour alors une raison « prudentielle » qui avancerait en élaborant ses propres jugements par connaturalité et selon un mouvement spontané et préréfléchi. L'homme s'assumerait ainsi lui-même, et son expérience serait à la base du critère critique pour distinguer les choses à faire ou à ne pas faire ⁸⁵.

Par cette humble voie peut-être et de manière imprévisible, nous pourrions assister à la réintroduction progressive – au cœur de la *volonté de « statu quo »* de la rationalité formelle - instrumentale – du thème de la finalité dans les choses de la vie. Or, la notion de la finalité humaine est à la base de la vie morale : quand elle fait irruption dans notre vie, elle permet le bien moral, c'est-à-dire, le bien authentiquement et proprement humain. Peut-être serons-nous conduits à retrouver les bases et les fondements moraux de la politique et de la démocratie malgré les contradictions de la situation présente et même s'il faut emprunter des chemins tortueux dont les coûts humains sont très élevés. Nous serons guidés par une sorte d'instinct expérimental plutôt que par une connaissance explicite et formulée.

Alors seulement, nous percevrons quelle conscience, quel savoir et quelle énergie sont nécessaires pour permettre l'avenir de la démocra-

⁸⁵ Il ne s'agit pas ici de la prétention d'identifier *le* nouveau sujet du changement et de le charger de devoirs historiques messianiques ; bien plus simplement, il s'agit d'une part, de reconnaître dans nos sociétés la présence d'un type humain nouveau qui interpelle la démocratie et de l'autre, la nécessité d'un changement des styles démocratiques pour les rendre compréhensibles et praticables (« ouverts »).

tie, et pour que l'idéal démocratique incarne une nouvelle condition humaine. En d'autres termes, ne s'agit-il pas de reconnaître la nécessité d'une révolution culturelle ?

V. Possibilité et probabilité

On a voulu présenter quelques possibilités d'évolutions démocratiques pour notre époque : faut-il y voir aussi des voies (démocratiques) probables de sortie de crise ? Il est plus difficile de répondre à cette question. Aujourd'hui le pessimisme va de pair avec une volonté de *statu quo*. Aussi est-il plus essentiel de reconnaître des issues possibles et d'y consacrer les énergies historiques plutôt que de s'attarder sur un calcul des probabilités.

Nous ne pouvons, en tout cas, nous méprendre sur l'âpreté des conflits sociaux qui attendent l'homme confronté à la nécessité de l'innovation dans un contexte de crise de certitude. Mais des brèches ont été ouvertes selon trois directions qui sont les suivantes : la mise en question des différentes idéologies porteuses de la rationalité moderne et son résultat instrumental-formel ; l'opposition entre la prétention de la nécessité de cette rationalité et la possibilité d'une raison à dimensions multiples capable de reconnaître d'autres valeurs que les simples valeurs d'échange telles qu'elles dominent dans l'univers socio-politique ; et enfin, l'émergence d'une nouvelle dialectique historique fondée sur la conviction que [83] le destin des sociétés contemporaines n'est pas lié de façon indissoluble à l'accroissement des grandes quantités et des volumes de produit, car il peut y avoir développement et croissance humaine, et donc raisons de vie, également autour d'autres dimensions.

Tout cela conduit à repenser, surtout dans les sociétés avancées, la nature idéologique du développement. Il faudra surmonter certains intérêts puissants et modifier certains équilibres d'influence et de domination. Car ce sont ces intérêts et équilibres qui menacent l'avenir de la démocratie. Ceux qui se battent pour redonner à la démocratie une âme et une inspiration dérangeant. On a alors tenté de les neutraliser en

diffusant la notion de culture de la crise, qui en niant toute possibilité de réforme, décourage l'espérance.

[84]

[85]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

Deuxième partie

PROBLÈMES
DÉMOCRATIQUES
CONTEMPORAINS

[Retour à la table des matières](#)

[86]

[87]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 5

“MUTATIONS INTERNATIONALES ET PARADOXES DÉMOCRATIQUES.”

Par Louis SABOURIN

[Retour à la table des matières](#)

La démocratie connaît à la fois une crise de définition et d'application à l'échelon mondial. D'un côté, le projet démocratique est animé par des idéaux qui placent en priorité soit le respect de la personne, soit celui de la société⁸⁶. D'un autre côté, ce projet est influencé par des institutions qui vivifient les valeurs individuelles ou collectives ; la démocratie est ainsi proclamée et affichée officiellement, à partir de perceptions différentes, par l'ensemble des gouvernements et des institutions qui composent la collectivité internationale contemporaine mais dont plusieurs membres ne veulent pas ou ne peuvent pas appliquer entièrement les idéaux proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. On a « récupéré » et « officialisé » le langage démocratique tout en mettant en œuvre, en maints endroits, des pratiques opposées. D'ailleurs, l'internationalisation des phénomènes, des crises et des problèmes, de même que la recherche d'un nouvel ordre économique international, sont des phénomènes qui ont affecté la gouvernabilité des démocraties.

⁸⁶ Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Seuil, 1966.

Il est incontestable que la valeur mobilisatrice et libératrice de la démocratie a transformé la carte du monde au cours du siècle dernier⁸⁷. Des indépendances ont été chèrement acquises, au lendemain de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, au nom de la démocratie. Des conflits et des crises ont éclaté pour sa promotion ou sa défense. Des « démocraties populaires » ont été établies. L'ensemble des cinq milliards d'habitants qui existeront bientôt sur la planète, répartis en plus de cent soixante-dix États, vivront consciemment ou non, sous des constitutions qui se réclameront, toutes ou à peu près, des valeurs démocratiques. Cependant une grande partie de la population mondiale et des États ne connaîtra pas ou ne reconnaîtra pas la pratique démocratique. En effet, les contraintes et les dérogations aux droits de la personne sont plus souvent la règle que l'exception dans la majeure partie du monde, bien que leur affirmation officielle et la recherche difficile de leur pratique soient des phénomènes universels.

[88]

La démocratie peut-elle donc devenir, par « le processus international », une valeur planétaire à l'abri des particularismes ? Son extension géographique et institutionnelle à l'ensemble du globe, de même que son affirmation dans diverses Déclarations et Chartes universelles, peuvent-elles garantir son respect et sa pérennité ?⁸⁸ Le système des Nations unies peut-il servir l'idéal démocratique en créant des conditions d'égalité au plan international ? Peut-on sortir démocratiquement de la crise économique mondiale ? La démocratie offre-t-elle des réponses pratiques au sous-développement ? Quelles sont ses possibilités face à des régimes dictatoriaux qui, tout en recourant au verbe démocratique, le voient pratiquement de son contenu ayant trait aux droits individuels et politiques au profit d'une vision fondée sur la lutte des classes et l'égalité économique ? Autant de questions exigeant des réponses qui sont loin d'être toutes affirmatives si on les envisage en fonction des considérations fondamentales suivantes :

⁸⁷ Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974.

⁸⁸ L'assemblée générale des Nations unies a adopté et proclamé la Déclaration universelle des Droits de l'homme, avec l'abstention de l'URSS, le 10 décembre 1948. Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, adoptés à l'unanimité, en 1966, sont entrés en vigueur en 1976.

– *D’abord*, le projet démocratique a toujours été « problématique » à l’échelon mondial et même sur le plan national.

– *Deuxièmement*, la démocratie n’est jamais un projet terminé, pas plus à l’échelle du monde qu’au niveau d’un État.

– *Troisièmement*, le projet démocratique repose, aussi bien à l’échelon international que national, sur une dichotomie qui oppose constamment le vouloir et le pouvoir, l’individu et l’État, l’action et l’institution, le socio-économique et le juridique, les intérêts et les idéaux.

– *Quatrièmement*, la démocratie, bien qu’elle soit plus souvent présente dans les pays industrialisés, ne peut être perçue comme étant leur exclusivité : ce serait nier le principe même de la démocratie qui s’est développé historiquement dans des conditions qui n’étaient pas celles que connaissent aujourd’hui les États économiquement avancés. La démocratie n’équivaut pas à un stade de développement économique précis ⁸⁹.

– *Cinquièmement*, malgré leur sanction gouvernementale à l’échelon international, les valeurs démocratiques n’ont de mérite que si les individus en jouissent vraiment à l’échelon national.

– *Sixièmement*, la démocratie est beaucoup plus qu’un problème institutionnel au niveau mondial, comme elle est beaucoup plus qu’un problème de gouvernement à l’échelon interne. Les structures peuvent aussi bien garantir que contenir et réduire la démocratie véritable. Le projet démocratique repose sur un esprit et une pratique fondés sur la justice aussi bien au niveau international que national ⁹⁰.

[89]

– *Septièmement*, la crise économique mondiale, les inégalités Nord-Sud, la course aux armements et les conflits armés constituent des pressions énormes sur le projet démocratique. Ainsi, la recherche de solutions qui feraient l’économie du processus démocratique ou favoriseraient la marginalisation de celui-ci au nom de la stabilité, de

⁸⁹ Luciano Martens, *Pouvoir et développement économique*, Paris, Anthropos, 1976.

⁹⁰ Michel Bachalet, « L’Université et l’enseignement des droits de l’homme », *La revue de l’Aupelf*, Vol. XVII, n° 2, Montréal, mai 1980, pp. 192-204.

l'ordre, de la sécurité, de l'efficacité et de la croissance, représentent des contraintes sérieuses au processus démocratique à l'échelon international.

– *Huitièmement*, le contexte économique mondial perçu en fonction de la production et de la division internationale du travail, constitue un défi majeur au projet démocratique, car de nouvelles entités multinationales établissent avec beaucoup d'efficacité des habitudes qui échappent à la pratique démocratique ⁹¹.

– *Neuvièmement*, la montée de l'éducation, des médias de masse, des moyens de communication et de transport, de groupes intermédiaires, ont favorisé en revanche l'éclosion d'un embryon d'opinion publique mondiale qui apparaît comme un élément positif dans la promotion du projet démocratique international.

– *Dixièmement*, la crise économique mondiale, de même que les chocs et les conséquences qu'elle a suscités, ont cependant « durci » le processus démocratique aussi bien au niveau global, par le report des négociations globales, qu'au niveau national où la croissance des problèmes économiques et financiers a réduit la marge de manœuvre des partenaires dans la recherche de solutions négociées démocratiquement. Le résultat est qu'on assiste simultanément à la montée et au recul des valeurs démocratiques dans différents endroits du monde, mettant ainsi en évidence l'inachèvement de la démocratie et les dilemmes entre, d'une part, les possibilités et la viabilité démocratiques et, d'autre part, la légalité et la légitimité démocratiques.

En somme, la démocratie s'enrichit et souffre de contradictions là où elle existe dans le monde. D'ailleurs, elle s'accommode, ou plutôt on la fait s'accommoder, de plusieurs contradictions dont la plus importante à l'échelon mondial est la suivante : les pays occidentaux, qui acceptent le projet démocratique sur le plan interne, ne sont pas prêts à y consentir à l'échelon international. En revanche, les pays socialistes (en donnant une signification différente à la démocratie) et la majorité des États du tiers monde réclament un système plus démocratique à l'échelon international tout en évitant de le pratiquer sur le plan interne.

⁹¹ Nations unies, Effets des sociétés multinationales sur le développement et les relations internationales, New York, Nations unies, 1974.

Pourquoi en est-il ainsi et quelles sont les perspectives du projet démocratique en regard des mutations internationales ? Telles sont les questions fondamentales qui sous-tendent cette analyse, qui examinera d'abord l'évolution du projet démocratique dans le contexte international et en second lieu, l'impact des mutations internationales sur ce projet. La conclusion tentera de dégager les possibilités du défi démocratique face à la crise mondiale.

[90]

I. Le projet démocratique dans le contexte international

Il est impossible, au début des années 80, d'envisager les perspectives de vie démocratique à l'échelon mondial de la même manière qu'on pouvait le faire au début du siècle ou même au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif, le projet démocratique a été profondément transformé. Issue d'un concept classique essentiellement fondé sur une tradition libérale, héritée des Révolutions française et américaine et sur une conception s'attachant à l'immuabilité et à la permanence de la nature humaine, indépendamment de sa condition sociale et de son milieu, faisant appel à des notions de liberté, de justice, d'égalité et de valorisation de l'individu, la démocratie a vu son contenu changer radicalement sous l'influence des idées propagées par la Révolution soviétique et les partis sociaux-démocrates. Ce contenu s'est sensiblement élargi par rapport à la démocratie traditionnelle où l'État n'est pas simplement « garant de droits » mais « débiteur de services » vis-à-vis du citoyen⁹². Dans bien des cas, on a assisté à un transfert où l'individu est privé des libertés individuelles et politiques en échange d'une sécurité économique et d'un droit à la propriété collective.

Parallèlement, le champ d'application de la démocratie s'est considérablement élargi tant dans l'espace géographique que dans l'espace institutionnel, aussi bien verticalement qu'horizontalement. La multi-

⁹² Georges Burdeau, « Démocratie », in *Encyclopedia Universalis*, 1968, Vol. V, pp. 408-413.

plication des entités nationales et internationales⁹³, faisant tripler en moins de vingt-cinq ans le nombre des membres des Nations unies et par des dizaines de fois les structures d'organisation et de coopération internationale sur une base régionale, continentale et universelle, a eu des conséquences profondes sur le processus démocratique, non seulement sur les plans juridique et procédural mais aussi sur le plan du contenu et de l'exercice de la démocratie internationale.

Parmi toutes les mutations qui ont affecté et continueront d'affecter le processus démocratique à moyen et à long terme, deux phénomènes majeurs méritent d'être signalés : l'explosion démographique⁹⁴ qu'a connu le vingtième siècle et la possibilité, pour la première fois dans l'histoire, que se sont donnés les hommes de détruire toute l'humanité⁹⁵.

Ces deux phénomènes représentent en eux-mêmes des facteurs qui sont étroitement liés à la « vie » et à la « survie » de la démocratie. Le monde se trouve donc placé aujourd'hui en présence d'un virage non seulement économique et technologique mais aussi, comme à la veille de la Renaissance, d'une profonde mutation de civilisation où les valeurs de plus de 80% des habitants de la planète, c'est-à-dire du tiers monde, devront, au [91] nom même de l'élargissement du concept démocratique, être davantage perçues, reconnues et comprises dans le reste du monde, sans que ceci ne remette en cause les idéaux démocratiques, notamment au chapitre du respect des droits fondamentaux et des libertés politiques.

Ces deux profonds changements ont été accompagnés de mutations radicales sur les plans institutionnels, économiques, politiques, sociaux et technologiques, mutations sur lesquelles on reviendra dans la seconde partie de cette présentation.

Le projet démocratique a subi directement les effets positifs et négatifs de telles mutations. Ainsi, l'universalisation des crises, le débordement outre-frontières de celles-ci, le souci de protéger et d'étendre des zones d'influence de même que la recherche de matières premières aussi bien que de marchés ont entraîné une certaine « gendar-

⁹³ Pierre Gerbet, *Les organisations internationales*, Paris, P.U.F., 1979.

⁹⁴ Marcel Le Roy, *Populations and World Politics*, La Haye, Nijhoff, 1979.

⁹⁵ Christian Schmidt, *Géostratégie et économie mondiale : armes et négociations*, Paris, La Documentation française, 1981.

misation » et la « marginalisation » du processus démocratique dans plusieurs régions du monde. « L'ordre armé » prévaut trop souvent sur ce que plusieurs envisagent comme « le désordre démocratique »⁹⁶.

À la vue des drames au Cambodge, au Moyen-Orient, en Afghanistan, en Ouganda, en Haïti, en Amérique centrale, au Chili et en Pologne de même qu'aux îles Malouines, on doit constater que le projet démocratique à l'échelon international cède souvent le pas aux intérêts nationaux ou stratégiques⁹⁷.

En revanche, à l'échelle mondiale, l'effondrement du système colonial⁹⁸ la montée des pays du tiers monde dans les organismes internationaux⁹⁹ les transformations radicales opérées par la République populaire chinoise¹⁰⁰, ainsi que l'influence croissante des pays de l'OPEP¹⁰¹, et des nouveaux pays industrialisés¹⁰² représentent des données fondamentales qui ont modifié les mécanismes du processus démocratique et posé des jalons nouveaux dans un système établi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et dominé par les grandes puissances. À côté de ces transformations qui ont eu des effets positifs pour une partie importante des habitants de la planète, il faut cependant constater que le monde connaît aujourd'hui des problèmes très aigus face auxquels le projet démocratique est souvent démuné.

[92]

Ainsi, la multiplication des conflits et des dépenses pour les armements, la montée du chômage et de l'inflation, le ralentissement des investissements et de la croissance, les déséquilibres monétaires et

⁹⁶ Gérard Chaliand, *Mythes révolutionnaires du Tiers Monde*, Paris, Seuil, 1979.

⁹⁷ Edmond Jouve, *Relations internationales du Tiers Monde*, Paris, Berger Levrault, 1976.

⁹⁸ Alain Fenet et al., *Peuples et États du Tiers Monde face à l'ordre international*, Paris, P.U.F., 1978.

⁹⁹ Hubert Thierry, *Le Tiers Monde dans les relations internationales*, Paris, Les Cours de Droit, 1977.

¹⁰⁰ John K. Fairbank & Edwin O. Reichauer, *China, Tradition and Transformation*, London, Allen and Urwin, 1979.

¹⁰¹ A. Sid-Ahmed, *L'OPEP, passé, présent et perspective*, Paris, Economica, 1980.

¹⁰² OCDE, *L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges des produits manufacturés*, Paris, 1979.

commerciaux, l'action envahissante des multinationales, la détérioration de l'écosystème et de nombreuses valeurs, le terrorisme, la violence et la drogue, la persistance des totalitarismes, militarismes et autoritarismes, le spectre angoissant du sous-développement, de la misère, de l'analphabétisme, de la famine sont des données du monde contemporain ¹⁰³. Le génocide cambodgien, l'existence de seize millions de réfugiés, la « clochardisation » progressive de nombreuses métropoles dans le tiers monde représentent des réalités angoissantes pour lesquelles la démocratie n'apporte pas de réponses faciles.

Dans *les pays industrialisés du monde occidental*, la pauvreté et le chômage subsistent côte à côte avec l'opulence matérielle et parallèlement à des réalisations spectaculaires dans la plupart des domaines ¹⁰⁴. La société de consommation et l'économie de marché sont remises en question par nombre de groupes. Partout on s'interroge sur les limites du système et des valeurs qui ont fait le progrès des années d'après-guerre. Presque partout, on admet ne plus avoir les moyens pratiques de ces ambitions théoriques. Les hommes ont accompli l'exploit fantastique de se rendre sur la lune, mais ils demeurent incapables de supprimer les taudis sur la terre. On comptera plus de 32 millions de chômeurs en 1983 dans les pays de l'OCDE.

Les réponses à ces problèmes sont loin d'être toutes d'essence démocratique. Si presque tous les pays occidentaux réussissent à préserver des voies démocratiques face à ces difficultés sur le plan interne, il leur est plus difficile d'accepter les conséquences du processus démocratique à l'échelon international. En effet, la poursuite et la défense de leurs intérêts économiques, idéologiques, financiers sont souvent en contradiction avec les critères d'une plus grande démocratisation du système international. Cela est particulièrement vrai dans des organismes tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et même à l'ONU où les grandes puissances possèdent un droit de veto au Conseil de Sécurité ¹⁰⁵. Ceci est aussi vrai, comme on le verra plus loin, sur le plan du commerce international. La pratique internationale de la démocratie apparaît donc encore aujourd'hui comme un

¹⁰³ Albert Fischlow, *L'Économie mondiale ; pays pauvres et pays riches*, Paris, Economica, 1981.

¹⁰⁴ Robert Heilbrunner, *Réflexions sur l'avenir de l'humanité*, Paris, Économie et Humanisme, 1976.

¹⁰⁵ Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972.

objectif à atteindre plutôt qu'une réalité à constater, bien qu'il faille reconnaître que des progrès majeurs ont été accomplis en ce sens depuis l'effondrement des systèmes coloniaux.

De leur côté, *les pays nouvellement indépendants*, après avoir obtenu une plus grande présence à l'échelon international, entraînant ainsi une certaine démocratisation structurelle du système politique mondial, n'ont pas réussi, à quelques exceptions près, à vivifier les valeurs démocratiques sur le plan national. Mais ils réclament une démocratisation [93] plus importante à l'échelon international. Certes, la situation socio-politique et éducationnelle d'un grand nombre de ces États est fort différente et, dans la plupart des cas, très problématique, exigeant une centralisation accrue des mécanismes de décision, ce qui réduit considérablement le processus démocratique. Beaucoup de ces États, notamment les plus démunis, sont placés devant des choix fort complexes ¹⁰⁶. En réalité, le tiers monde est agité par des tensions, des contradictions et des luttes internes qui secouent les jeunes États au plus profond d'eux-mêmes. Le spectre de la faim et de la misère qui a entraîné la mort de 55 millions d'êtres humains en 1981, de même que l'exploitation de millions d'hommes et de femmes et d'enfants, sont des faits inacceptables et condamnables. Pour la première fois depuis 1945, le revenu par habitant des pays en développement a chuté en 1982. L'endettement du tiers monde dépasse maintenant 500 milliards de dollars.

Les écarts de développement entre ces nations elles-mêmes et les différences de statut entre des minorités privilégiées souvent influencées par des modèles étrangers et des masses paysannes condamnées à l'émigration ou à l'urbanisation sauvage, engendrent des troubles et des tensions. La fragilité extrême de la plupart des sociétés et des États du tiers monde facilite l'intrusion des puissances étrangères et entraîne des crises graves sur les plans interne et régional. En fait, presque tous les 190 conflits et guerres civiles que le monde a connu depuis 1945, ont eu lieu dans le tiers monde où l'on assiste actuelle-

¹⁰⁶ Louis Sabourin, « Le défi des pays les plus pauvres » dans « *Problèmes et perspectives des pays les moins avancés* », Paris, Centre de développement de l'OCDE, 1980.

ment à près d'une trentaine de conflits ¹⁰⁷. La démocratie a beaucoup de peine à s'implanter dans un contexte aussi tumultueux.

Les pays de l'Est tout en s'affichant, dans leur constitution et sur le plan officiel, comme des « démocraties populaires », ont établi, sous l'inspiration de l'U.R.S.S., un nouveau type de démocratie qui réduit considérablement l'espace de décision individuelle et qui subordonne à un parti unique et à une idéologie dominante, la plupart des grands secteurs de la vie ¹⁰⁸.

Animées par des principes qui confèrent un caractère quasi mystique à la révolution et à la lutte des classes, les « démocraties populaires » ont installé, au nom de la dictature du prolétariat, des démocraties à parti unique, appuyées sur les pouvoirs de l'armée et de la bureaucratie. Cette forme de « démocratie populaire », fondée sur la propriété collective des grands moyens de production, exerce une influence réelle dans plusieurs pays du tiers monde, depuis Cuba jusqu'au Vietnam, en passant par l'Éthiopie et l'Angola qui ont adopté officiellement ce type de régime, jusqu'à de nombreuses populations qui sont fascinées par celui-ci dans leur recherche légitime d'une plus grande justice et équité socio-économique. [94] Tant et aussi longtemps que les démocraties occidentales ne réussiront pas à encourager davantage les changements démocratiques et les réductions des inégalités dans le tiers monde, les « démocraties populaires » conserveront un attrait certain ¹⁰⁹.

En dépit des disparités entre ces groupes d'États, une communauté internationale se constitue progressivement. Toutes les études globales, depuis celles du Club de Rome ¹¹⁰ jusqu'au rapport de la Commission Brandt ¹¹¹, en passant par les scénarios d'Interfuturs et les ana-

¹⁰⁷ Ruth Léger-Savard, *World Military and Social Expenditures*, Leesburg, World Priorities, 1981.

¹⁰⁸ Hélène Carrère d'Encausse, *L'empire éclaté : la révolte des nations en U.R.S.S.*, Paris, Flammarion, 1978.

¹⁰⁹ Yves Lacoste, *Unité et diversité du Tiers Monde*, Paris, Maspero, 1980.

¹¹⁰ D.N. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens, *The Limits to Growth, a report for the Club of Rome*, New York, Universe Book, 1972.

¹¹¹ Nord-Sud, un programme de survie. Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international sous la présidence de Willy Brandt, Paris, Gallimard, 1980.

lyses des professeurs Tinbergen ¹¹² et Leontiev ¹¹³ sont unanimes au moins sur un point : au-delà des mutations radicales, des changements profonds, des cassures brutales et des repliements temporaires, le monde devient d'une part de plus en plus convergeant, entraînant des comportements, des modes, des techniques, des idées similaires qui favorisent la montée de l'internationalisme, et d'autre part de plus en plus divergeant, engendrant des habitudes, des mouvements, des mécanismes qui suscitent la valorisation des nationalismes, du « *small is beautiful* », du retour à divers fondamentalismes et à la « *self-reliance* ».

Les langages internationaux tout comme les politiques nationales n'en sont plus à une contradiction près, et la crise actuelle ne fait qu'accentuer les contrastes économiques, politiques et sociaux, non seulement à l'intérieur des pays industrialisés, mais aussi à l'échelon mondial, surtout entre les pays du Nord et ceux du Sud. La deuxième partie abordera donc l'impact des mutations internationales sur le projet démocratique dans ces deux régions.

¹¹² Jan Tinbergen, *Nord-Sud, du défi au dialogue : Propositions pour un Nouvel ordre international*, Paris, SNFD - Dunod, 1978.

¹¹³ A. Carter, W. Leontiev et R. Pétri, *The future of the World Economy : a study of the impact of prospective economic issues and policies on the international development strategy*, New York, United Nations, 1976.

II. L'impact des mutations internationales sur le projet démocratique

A. Mutations dans les pays industrialisés

Les perspectives d'avenir des sociétés industrielles avancées posent plusieurs interrogations fondamentales qui affecteront le processus démocratique : ces sociétés vont-elles connaître, à la suite de la crise actuelle, des mutations profondes de valeurs ? Comme l'a signalé le rapport Interfuturs ¹¹⁴ il est indéniable qu'une « révolution silencieuse » s'est déjà produite en Occident dans les domaines de l'écologie et de la participation : cela a déjà eu des effets réels sur le phénomène démocratique. Il existe déjà, selon les auteurs, un net contraste entre les générations au [95] sujet des priorités que chacune attache aux valeurs. Pour les générations les plus âgées, les options matérialistes (comprenant, par exemple, une défense nationale puissante, le maintien de l'ordre, la stabilité de l'économie et le contrôle de l'inflation) sont plus importantes que les options post-matérialistes qui sont considérées comme déterminantes dans la vie des plus jeunes générations (à savoir : une société moins impersonnelle où les idées comptent plus et qui accorde de l'importance à l'embellissement des villes et à la perfection de la nature ; la protection de la liberté d'expression ; une participation accrue dans le cadre de vie et de travail ainsi que dans la vie politique).

Les conflits autour de ces valeurs plus récentes coexisteront naturellement avec une autre et plus ancienne source de discordes : la recherche de l'égalité par certains, la défense des positions existantes par d'autres, en ce qui concerne, par exemple, la répartition du revenu national. Cette lutte est liée à une concentration de plus en plus grande du pouvoir entre les mains des organisations professionnelles, des syndicats et des groupes de pression – une « oligopolisation sociale » – qui peut, à son tour, conduire l'État à multiplier ses interventions et à développer sa bureaucratie. On risque d'évoluer vers une « démo-

¹¹⁴ Interfuturs, Face aux futurs, pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible, Paris, OCDE, 1979.

cratie corporatiste » où le gouvernement négocie directement avec ces « corporations » pour la solution des problèmes réduisant ainsi le rôle de la démocratie parlementaire ¹¹⁵. Il semble probable que le rôle des négociations politiques se renforcera tandis que celui du marché diminuera. Comme la croissance économique parviendra moins facilement que par le passé à résoudre les conflits sociaux, il sera plus difficile aux gouvernements de préserver l'équilibre entre les objectifs traditionnels de la politique économique et les nouvelles valeurs, plus directement liées à des préoccupations d'ordre qualitatif et universellement démocratique.

La seconde interrogation fondamentale sur l'évolution des sociétés industrielles porte sur les perspectives macroéconomiques à long terme du monde développé ¹¹⁶. Il semblerait que la croissance économique des pays industrialisés ne devrait se heurter à aucune contrainte résultant des capacités d'innovation technologique. En réalité, quatre importantes évolutions technologiques sont susceptibles d'avoir des conséquences considérables pour la vie économique et sociale des pays développés. Il s'agit de l'électronique (avec la révolution des microprocesseurs), de l'exploitation des ressources énergétiques et minières des océans, du développement des énergies nouvelles et de la bio-industrie ¹¹⁷. Des facteurs de nature foncièrement politico-économique pourront constituer à l'avenir, à côté des obstacles purement budgétaires, des empêchements à la croissance et au développement.

Les transformations des structures économiques des pays industrialisés se poursuivront, mais contrairement à ce qui se passait auparavant, les besoins d'ajustement et les pressions exercées dans ce sens résulteront plus de l'interdépendance internationale et des conditions sociales existantes [96] que du processus de croissance économique. Les tensions entre les résistances des systèmes socio-économiques aux changements et les nécessités d'ajustements structurels ne feront que progresser au lieu de diminuer. Plusieurs phénomènes devront être pris en ligne de compte : l'évolution démographique et ses conséquences sur le volume et la composition de la population active potentielle ¹¹⁸ ; la nouvelle structure de la demande globale ; le renchérisse-

¹¹⁵ Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État Providence*, Paris, Seuil, 1981.

¹¹⁶ Interfuturs, *Face aux futurs...*, *op. cit.*, pp. 120-124.

¹¹⁷ Daniel Garric, *Les dossiers du futur*, Paris, Olivier Orban, 1980.

¹¹⁸ Jacques Lesourne, *Les mille sentiers de l'avenir*, Paris, Seghers, 1981.

ment des coûts liés à l'utilisation de ressources naturelles comme l'énergie et les matières premières industrielles et la protection de l'environnement ; les changements dans la compétitivité internationale des grandes industries ; les nouveaux flux internationaux des transferts de technologie et de capitaux.

En sens inverse, d'autres éléments militeront de manière décisive dans la voie d'un renforcement des rigidités structurelles : marché du travail moins fluide, montée du protectionnisme affiché plus ou moins ouvertement ; interventions étatiques dans les secteurs économiques ; rigidités dues à une large utilisation de technologies fortement capitalistiques. En outre, les décisions économiques revêtiront davantage un caractère politique, à la fois dans les administrations publiques et dans les relations à l'intérieur des entreprises, ainsi qu'au niveau des initiatives prises par les consommateurs, les groupes de défense de l'environnement, etc. Il est donc inévitable que ces transformations et les limites que l'on voudra probablement apporter à l'intervention étatique exerceront des pressions très fortes sur les mécanismes démocratiques dans les pays occidentaux.

L'U.R.S.S. et les pays de l'Est qui sont eux-mêmes devenus des pays industrialisés n'échapperont pas à plusieurs changements qui ont lieu dans les pays occidentaux. Cependant, l'impact de ces mutations sur le projet démocratique sera beaucoup plus difficile à évaluer dans cette région du monde. Les situations varieront naturellement d'un pays à l'autre, comme c'est le cas en Allemagne de l'Est, en Hongrie, en Pologne, en Roumanie, en Tchécoslovaquie, en Bulgarie, sans oublier l'U.R.S.S. Chacun de ces États a connu une évolution fort singulière tout en étant très aligné sur Moscou en matière de politique internationale, à l'exception de la Roumanie ¹¹⁹.

Sur le plan interne, les tentatives de libéralisation des régimes doivent s'arrêter à un « niveau acceptable » à l'U.R.S.S. Il en résulte qu'au niveau de la démocratie, ces États sont minés par un mal dont les causes sont différentes de celles qui affectent les pays occidentaux. À quelques exceptions, le vieillissement des élites dirigeantes et le monolithisme des appareils de décision, de même que les limites au processus d'initiative en matière économique, font que ces sociétés

¹¹⁹ Jacques Lévesque, L'U.R.S.S. et sa politique internationale de 1917 à nos jours, Paris, Armand Colin, 1980.

commencent à être rongées par une bureaucratisation inhérente, un plafonnement des niveaux de vie et le non-respect des libertés fondamentales, quoique sur des bases différentes d'un pays à l'autre. Le cas de la Hongrie constitue une exception. L'écart entre les déclarations et la réalité devient de plus en plus évident, comme c'est le cas en Pologne, et entraîne souvent les ouvriers eux-mêmes [97] à ne plus accepter ceux-là mêmes qui prétendent officiellement défendre les intérêts de « la classe ouvrière ». Le projet démocratique dans les pays de l'Est demeure donc hypothéqué par les accords de Yalta et la détermination de l'U.R.S.S. à maintenir intacte cette zone d'influence.

B. Mutations Nord-Sud

Certes il est inconcevable d'imaginer « un » projet démocratique pour l'ensemble du tiers monde. Chacun de ces États devra nécessairement trouver une voie qui lui sera propre compte tenu, comme on le verra plus loin, de la stratégie de développement qu'il aura choisi ¹²⁰. Mais quel que soit ce choix, le contexte international exercera une influence profonde sur le projet démocratique dans les pays en voie de développement. Simultanément, l'évolution politique, économique et sociale des pays industrialisés sera de plus en plus influencée par les perspectives d'évolution du tiers monde, dans les domaines de l'énergie, des matières premières, des activités industrielles et des mouvements de capitaux internationaux. Les pays industrialisés seront donc amenés à revoir profondément leur attitude dans les négociations Nord-Sud. Au lieu de laisser l'initiative aux pays en développement et de se limiter à des propositions peu significatives, ils devront élaborer une stratégie active et globale qui tienne compte de leurs relations avec le tiers monde dans la recherche de la stabilité économique et politique à l'échelle mondiale. C'est ici que le projet démocratique deviendra important à l'intérieur des institutions internationales ou régionales de même que dans le cadre des mécanismes d'échanges internationaux : commerce, flux de capitaux, transferts technologiques. Le poids du tiers monde, y compris son développement démographique, devra être pris sérieusement en compte.

¹²⁰ Holles Chenery, *Changements des structures et politiques de développement*, Washington, Banque mondiale, 1979.

En dépit d'un ralentissement prévisible du taux d'expansion démographique des pays en développement, ceux-ci représenteront à la fin de ce siècle 75 à 80% de la population mondiale. La coopération Nord-Sud, sous sa forme actuelle, ne peut pas résoudre le problème que pose la satisfaction des besoins essentiels des deux milliards d'êtres humains supplémentaires qui vivront en l'an 2000. En outre, la question du sous-emploi dans le tiers monde sera aggravée par la nécessité de créer au moins 700 millions d'emplois nouveaux pour donner du travail à ceux qui viendront grossir les rangs de la population active : dans la meilleure des hypothèses, quelque 350 millions d'êtres humains souffriront de la faim en l'an 2000 non point à cause d'une pénurie globale de ressources alimentaires mais parce que cette population ne pourra pas acheter ou produire les aliments nécessaires à ses besoins ¹²¹. Il faut reconnaître que la situation sera loin d'être uniforme dans l'ensemble du tiers monde. Les différences s'y accentueront probablement au plan du revenu, du niveau d'industrialisation, de la nutrition, de la santé et de l'éducation.

[98]

Actuellement, un certain nombre de petits pays en développement ont déjà un revenu par habitant analogue à celui des pays les moins industrialisés de l'OCDE. Selon toute probabilité, en l'an 2000, de nombreux pays en développement, représentant plus de 500 millions d'habitants, auront rattrapé les pays industrialisés d'aujourd'hui ¹²². Ils auront accédé, en moins d'un demi-siècle, à un niveau de revenus que les pays industrialisés d'aujourd'hui ont mis au moins cent ans à atteindre. La République populaire chinoise et quelques autres pays, soit plus d'un milliard et demi d'êtres humains, auront sans doute atteint à la fin du siècle le niveau de vie des pays à revenu moyen. En revanche, la quasi-totalité de la population des autres pays en développement, soit environ deux milliards d'êtres humains, en sera encore au stade de la pauvreté, si les tendances actuelles se poursuivaient ¹²³. Si, pour la majeure partie de la population du tiers monde, l'avenir dépend essentiellement des stratégies nationales de développement mises en œuvre par les pays intéressés, les relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement continueront à jouer un rôle

¹²¹ *Nord-Sud, un programme de survie*, op. cit., pp. 157-205.

¹²² *The Brandt Commission Papers*, Genève, IBIDI, 1981.

¹²³ Aurelio Peccei, *100 pages pour l'avenir*, Paris, Economica, 1981.

capital. En effet, pour les pays les plus pauvres, l'aide restera un facteur important pour suppléer au manque d'épargne et faire face aux besoins de consommation les plus élémentaires.

Les conséquences à long terme de la différenciation progressive du tiers monde dépendront aussi bien de la manière dont les pays développés et en voie de développement géreront leur interdépendance que de la variété des stratégies internes de développement des pays du tiers monde. Actuellement, on peut classer les stratégies de développement en trois grandes catégories ¹²⁴ :

- *La première*, de type classique, insiste plus sur la croissance économique que sur le développement et vise à une intégration dans l'économie mondiale ; elle néglige souvent l'agriculture au profit de l'industrie et contribue peu, en général, à atténuer directement la pauvreté. Ces pays, notamment en Amérique latine, oscillent entre des régimes autoritaires et des expériences démocratiques.
- *En second lieu*, les stratégies réformistes, qui se fixent pour objectifs la croissance, la répartition plus équitable des revenus et la satisfaction des besoins fondamentaux, se heurtent habituellement à la résistance des institutions établies. Les États qui optent pour cette stratégie, ont eu jusqu'à maintenant beaucoup de difficultés à maintenir cet équilibre économique et à favoriser en même temps le projet démocratique.
- Les stratégies radicales, *enfin*, accordent une priorité absolue aux besoins fondamentaux ; certaines d'entre elles impliquent une politique de plus ou moins grande autarcie économique et une rupture plus ou moins nette des liens avec les pays industrialisés. Ces États ont généralement choisi de se transformer en « démocraties populaires » ou ont adopté la voie socialiste.

[99]

En réalité, comme il fut mention plus haut, quel que soit le choix de stratégie des pays en voie de développement, il est probable que le niveau de l'interdépendance entre les deux mondes ne fera qu'augmenter et cela en dépit de nombreuses crises et cassures. Tout indique

¹²⁴ Interfuturs, *Face aux futurs...*, op. cit., pp. 219-220.

que le rôle du tiers monde croîtra considérablement sur le plan économique au cours des prochaines décennies. Selon les projections du rapport *Interfuturs*¹²⁵, la part des pays de l'OCDE dans la production mondiale se situerait encore aux alentours de 50% en l'an 2000, mais leur poids relatif risque de connaître une baisse notable, en particulier celui des États-Unis dont la part dans le Produit mondial brut (PMB) passerait de 31% en 1975 à 19% en l'an 2000 et celle de la CEE tomberait de 20 à 16% ; celle du Japon, par contre, augmenterait de 6 à 10%. La part du tiers monde s'accroîtrait de quelque 50%, passant de 21,6% en 1975 à plus de 30% en l'an 2000. Celle des pays de l'Est demeurerait à peu près la même, alors que celle de la République populaire chinoise augmenterait sensiblement.

De telles indications – qui peuvent être partiellement contredites au cours des deux prochaines décennies – sont néanmoins révélatrices : la part des pays industrialisés, même si elle devait décroître, demeurera néanmoins très importante. Il est évident qu'un tel état de choses ne fera pas taire les revendications du tiers monde en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Pour les pays en développement, il s'agit là de la seule façon d'arriver à une plus grande démocratisation du phénomène économique à l'échelon mondial.

C. Production internationale et opinion publique mondiale

Selon les porte-parole du tiers monde, le système économique international est actuellement injuste envers eux.¹²⁶ Ils soutiennent que le système de production internationale, où les pays industrialisés contrôlent le capital, les marchés, les prix, la technologie, laisse peu de chance aux pays ayant uniquement des matières premières, autres qu'énergétiques et un excédent de main-d'œuvre¹²⁷.

En réalité, la restructuration d'un tel système ne saurait être réalisée à court terme, car elle implique une remise en cause de l'ensemble des économies des pays industrialisés, aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 90-101.

¹²⁶ Mohammed Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris, UNESCO, 1979.

¹²⁷ Paul Bairoch, *Le Tiers Monde dans l'impasse*, Paris, Gallimard, 1971.

Elle s'inscrit dans un élargissement de la démocratisation économique, non plus uniquement à l'intérieur des États, mais entre les États. Il n'est pas assuré que le système étatique puisse transposer dans le domaine économique ce qui a été réalisé en partie sur le plan politique. En effet, l'impossibilité d'en arriver, à l'échelon mondial, à des « négociations globales »¹²⁸ qui porteraient sur l'énergie, les matières premières, les problèmes financiers et l'alimentation, est significative et démontre que les [100] modifications profondes dans le « système de production », de transformation et de circulation des biens et des services à l'échelon mondial résulteront probablement, pour le meilleur ou pour le pire, de changements qui auront lieu hors de l'enceinte des Nations unies¹²⁹. La démocratisation du système économique mondial sera, par conséquent, un lent et difficile processus où les États et les institutions seront sûrement influencés par la montée d'une opinion publique mondiale qui transcendra les gouvernements et les organismes.

La technologie aidant, la voix des individus et des groupes sera de plus en plus entendue. Des mouvements divers, tels que les écologistes, pacifistes, féministes, consommateurs, les groupes religieux, Amnistie internationale, constituent des forces grandissantes avec lesquelles les États et les organisations doivent compter. Tous ces mouvements représentent de nouveaux embryons d'une opinion publique mondiale dont l'influence croîtra au cours des prochaines années. Ces groupes sont convaincus que la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, constitue le fondement du projet démocratique. Ils sont persuadés que les individus, autant que les gouvernements, ont la responsabilité de favoriser sa mise en œuvre. Dans bien des cas, ils veulent obliger les gouvernements à respecter et à appliquer cette Déclaration universelle à laquelle ces derniers ont souscrit.

Progressivement, à côté des droits individuels et des valeurs liées au respect de la dignité personnelle, des principes axés sur le droit au développement économique ont été mis de l'avant. Ceci devait conduire à l'adoption de la Charte des droits et des devoirs écono-

¹²⁸ Juan Somavia, *Global Negotiations, Waiting for Godot ?*, Dossiers de l'IFDA, n° 21, Genève, 1981.

¹²⁹ A. Sid-Ahmed, *Nord-Sud, les enjeux*, Paris, Éditions Publisud, 1981.

miques des États en 1974¹³⁰. Si les gouvernements ont été au centre des discussions et des controverses qui ont entouré et suivi l'adoption de cette charte, ce sont maintenant des individus, des groupes et des mouvements non-gouvernementaux qui obligent régulièrement les autorités gouvernementales à se pencher sur des situations tragiques où les droits politiques et économiques des personnes sont littéralement bafoués dans diverses régions du monde. Certes, une telle opinion publique internationale connaît de sérieuses limites mais elle représente une force véritable que les structures nationales et internationales ne peuvent ignorer dans l'évolution du projet démocratique.

En somme, la démocratie politique que l'ONU a tenté d'instaurer au niveau international, n'a pu l'être qu'au niveau des États et des gouvernements, et non au niveau des groupes et des individus. Pour ce faire, il aurait fallu transformer les Nations unies en une sorte de confédération d'États coiffée par un gouvernement mondial formé de délégués nationaux eux-mêmes élus par le peuple dans leur pays respectif. Un tel système de démocratie internationale a peu de chances de réussir à court terme, mais il n'est pas aussi utopique que pensent d'aucuns. Le Parlement [101] européen était perçu comme une utopie, il y a quelques générations. C'est aujourd'hui une institution formée de membres élus directement par le peuple dans leur pays d'origine. Alors que l'Assemblée générale de l'ONU est une chambre de diplomates, l'Assemblée européenne est composée d'hommes et de femmes politiques élus sous la bannière de différents partis nationaux. L'ONU, ou une institution qui lui succédera, pourrait un jour opter pour une formule semblable qui obligerait les pays membres à organiser des élections libres pour choisir des représentants à l'Assemblée mondiale. On dira sans doute qu'il s'agit là d'un rêve chimérique ! Mais pourquoi pas ! On y arrivera peut-être en établissant d'abord des assemblées continentales ou régionales. La démocratie a débuté comme un rêve ! Malheureusement, elle l'est toujours pour la majorité des habitants de la planète ! Cependant, beaucoup plus de gens jouissent de ses avantages aujourd'hui qu'il y a à peine une génération.

¹³⁰ Nations unies, Assemblée générale, Résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974. *Charte des droits et devoirs économiques des États*, A/9631, GAOR, 29 ss. supp. n° 31.

D. Nouvel ordre économique et gouvernabilité des démocraties

Les initiatives pour établir un nouvel ordre mondial, de même que les effets de la crise économique, ont profondément marqué le processus de gouvernabilité des démocraties¹³¹. La détérioration des échanges, les problèmes [102] monétaires internationaux, en particulier la dette croissante des pays en développement et de certains pays

-
- ¹³¹ Parmi toutes les études sur le nouvel ordre économique international et sur les effets de la crise mondiale, on aura intérêt à consulter :
- M. Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris, UNESCO, 1979.
- E. Berg, *Non-alignement et nouvel ordre économique mondial*, Paris, P.U.F. Coll. « L'historien », 1980, p. 182.
- J. Bhagwati, *The New International Order : The North-South Debate*, Cambridge (Mass. USA), The M.I.T. Press, 1977.
- D. Colard, *Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international*, Paris, La Documentation Française, Notes et Études Documentaires, 1977.
- G. Coréa, *Need for change : Towards the New International Economic Order*, Oxford, Pergamon Press, 1980.
- G. K. Helleiner, *International Economic Disorder : Essays in North-South Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
- E. Laszlo, R. Baker, E. Eisenberg, R. Venkata, *The objectives of the New International Economic Order*, New York, Pergamon Press, 1978.
- E. Laszlo, J. Kurtzman, dir., *The Structure of the World Economy and Prospects for a New International Economic Order*, Emslsford (NY), Pergamon Press, 1980.
- W.A. Lewis, *L'ordre économique international : fondements et évolution*, Paris, Economica, 1980.
- B. Osolnik, *Le nouvel ordre international dans le domaine de l'information et des communications*, Cahiers, Jugoslovenska stvarnost, Belgrade, 1980.
- J.S. Singh, *A New International Economic Order : Towards a Fair Redistribution of the World's Resources*, New York, Praeger, 1977.
- Brigitte Stern, *Un nouvel ordre économique international*, Paris, Economica, 1983.
- J. Tinbergen, *Nord-Sud : du défi au dialogue. Propositions pour un nouvel ordre international*, Rapport R.I.O. (Reshaping the International Order), Paris, Dunod, 1978.
- W.G. Tyler, ed., *Issues and Prospects for the New International Economic Order*, Lexington (Mass. USA), Lexington Books, 1977.
- P. Uri, *North-South : developing a new relationship*, Paris, The Atlantic Institute for International Affairs, 1976.

de l'Est, la montée du protectionnisme dans les pays industrialisés ont affecté l'ensemble des mécanismes institutionnels au plan international et au plan national. L'échec « des négociations globales » témoigne de cette incapacité à établir un dialogue suivi, au niveau le plus élevé, au sujet de problèmes affectant directement la plus grande partie de l'humanité. La conférence au sommet de Cancún, en 1981, n'arriva pas, en effet, à convaincre le Président Reagan à lever son opposition à la tenue de telles négociations.

Le report des « négociations globales » qui auraient, en pratique, limité l'autorité de grandes institutions telles la Banque mondiale, le FMI, le GATT où l'influence occidentale est prépondérante, fut la démonstration que la démocratisation des « chambres du pouvoir économique mondial » était loin d'être réalisée. Les principes énoncés par l'ONU, en 1974, dans la Charte des Droits et des Devoirs économiques des États, sont, à toute fin pratique, restés lettres mortes. L'impossibilité pour le GATT, en 1982, de s'entendre sur des mesures concrètes pour réduire le protectionnisme, l'échec de la conférence de la CNUCED à Belgrade en 1983, de même que l'annonce du retrait de l'UNESCO par les USA au début de 84, allaient en fournir d'autres exemples.

Les démarches, d'une part, pour changer fondamentalement la structure globale de production, de consommation et des échanges d'informations et, d'autre part, pour tirer progressivement les économies des pays en voie de développement de leur état actuel de dépendance, allaient être mises en échec, non seulement par cette absence de négociations, mais aussi par les nouvelles tensions Est-Ouest, la persistance de nombreux conflits dans le tiers monde et par la détérioration de la situation dans de nombreux pays en développement, notamment dans les États le plus pauvres.

La crise monétaire et financière, notamment l'incapacité de nombreux pays à rembourser leurs dettes internationales, a poussé plusieurs États à recourir aux crédits du FMI et à imposer des mesures draconiennes en vue de favoriser un meilleur équilibre dans la balance des paiements ; ceci a eu pour effet de soulever la colère des masses

UNITAR, *A New International Economic Order*, Selected Documents 1945-1975. 2 Vol.

UNITAR, *The objectives of the New International Economic Order 1978*. 25 key issues of the world economics in the context of a NIEO.

dans de nombreux pays, comme ce fut le cas au Brésil, en Tunisie, au Maroc. Là, comme ailleurs, les gouvernements ont réagi brutalement, en rétrécissant ainsi l'espace et le jeu démocratiques.

Dans les démocraties occidentales, ces mêmes problèmes économiques sont devenus les préoccupations majeures des gouvernements et des partis d'opposition. De plus, on se rend compte des interactions croissantes entre les phénomènes nationaux et internationaux et du rôle déterminant de nouveaux acteurs, comme les banques et les institutions financières, les multinationales et les associations de manufacturiers, les syndicats et bien d'autres groupes para-étatiques, dans toutes les étapes liées au transfert scientifique et technologique, à la restructuration industrielle, au protectionnisme et à la stabilité de l'emploi. En un mot, les dépendances et « inter-dépendances » deviennent de plus en plus nombreuses et complexes dans un réseau d'échanges où l'information, l'industrie du savoir, les armements occupent une place de plus en plus grande.

[103]

Ces acteurs occupent une place de plus en plus grande dans l'éventail démocratique ; dans certains domaines, ils vont même jusqu'à marginaliser les partis politiques en influençant directement les gouvernements aussi bien dans le choix des politiques nationales qu'internationales. À cela s'allie le jeu des corporatismes qui détournent la notion même de l'équité sociale en faveur de la défense de privilèges particuliers. Dans une période de pénurie et de crise, les voix dites démocratiques occupent beaucoup de place alors que la voie démocratique semble se rétrécir dans trop de pays.

Conclusion

L'humanité traverse une crise profonde dont il est difficile, dans une communauté internationale de plus en plus mouvante et diversifiée, d'en isoler même intellectuellement les tenants et les aboutissants, les impacts et les perspectives. Cette crise constitue un défi considérable pour la démocratie et les démocrates partout dans le monde. Face à des problèmes dont l'ampleur dépasse souvent l'imagination, en particulier dans le tiers monde, d'aucuns sont tentés d'envisager la pratique démocratique comme trop « compliquée », trop inefficace. Certains vont même jusqu'à souligner que les démocraties occidentales sont devenues ingouvernables¹³² et engendrent elles-mêmes leur auto-destruction. Il s'agit là d'une vision pessimiste, fondée avant tout sur la nécessité d'en arriver là à une meilleure gestion économique des démocraties et implicitement de l'ensemble de la planète.

Il ne fait plus de doute que les démocraties connaissent la pire crise économique depuis les années 30. Mais, il y a plus ; le monde entier connaît une véritable crise de civilisation. La planète est entrée dans une phase de transition face à laquelle les États, les institutions mondiales et les règles de Droit se trouvent souvent impuissants.

Pour la première fois dans l'histoire, tous les acteurs internationaux se trouvent confrontés ensemble au même type de problèmes et soumis au même genre de contraintes – à commencer par celles qui résultent de l'interdépendance accrue à l'intérieur des peuples industrialisés et dans leurs relations avec les pays en voie de développement et cela au-delà des systèmes idéologiques qui les séparent.

Si les hommes peuvent aujourd'hui percevoir plus facilement les avantages et les bienfaits de cette civilisation de l'universel, ils peuvent aussi entrevoir, à l'aube du XXI^e siècle, de nombreux pro-

¹³² Voir deux interprétations différentes : M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, 1975 ; A. Prezo-worski, & Michael Wallerstein, « Democracy capitalism at the Crossroads », in *Democracy, A Journal of Political Renewal and Radical Change*, New York, juil. 1982, pp. 52-69.

blèmes qui menacent davantage leur devenir individuel et collectif. Le projet démocratique se trouve ainsi confronté à plusieurs paradoxes.

Le premier paradoxe montre que, sur certains plans, l'individu se sent moins autonome qu'autrefois, alors que sur d'autres, sa mobilité d'action et sa liberté de conscience sont beaucoup plus grandes, même si celles-ci sont encore bafouées dans trop de pays. Il se produit, en permanence, sous ses yeux, une parcellisation de la vie et de la connaissance, [104] qui sape l'unité, l'identité et la cohérence de son existence. Ce processus le conduit à l'incertitude, à la confusion, au doute et aboutit à le rendre dépendant d'autres phénomènes qu'il a lui-même créé, comme l'État, les organismes associatifs, corporatifs ou syndicaux, les sociétés multinationales et les progrès scientifiques et technologiques. On sent donc, dans beaucoup de pays, poindre la nécessité de procéder à une opération de synthèse nouvelle, d'exiger l'épanouissement de l'individu dans son intégralité et la formation de sociétés plus humaines. *Une telle synthèse doit consciemment converger vers un nouvel humanisme démocratique qui tienne compte des valeurs nouvelles, non seulement au niveau de l'être lui-même et de son insertion dans la vie nationale mais aussi dans le milieu international.*

Le second paradoxe que vit la démocratie est le fossé de plus en plus profond qui se creuse entre la pensée et l'action. Des déclarations et des proclamations grandiloquentes, émanant des milieux les plus divers, sont quotidiennement exprimées, amplifiées et parfois manipulées par les moyens de communication de masse. À cet excès d'idées abstraites, correspond souvent une indigence dans le domaine de l'action. Le plus grave est que l'on admet, voire que l'on considère comme allant de soi, que de nombreuses déclarations de nature démocratique soient faites aujourd'hui pour ne pas être tenues demain. Devant un tel irréalisme et un tel cynisme, on ne peut guère reprocher aux jeunes leur mécontentement et parfois leur désespoir, ni récuser les êtres et les peuples défavorisés, notamment dans le tiers monde, de s'en prendre aux dirigeants, aux plus nantis et aux possédants de biens matériels et intellectuels, qui se disent prêts à transmettre ceux-ci, mais de façon si lente et à des conditions si onéreuses, que les possibilités d'en arriver à une plus grande démocratisation dans les secteurs politique et économique semblent lointaines.

Un troisième paradoxe réside dans le fait que les efforts en faveur de la paix, de l'équité sociale et du développement ne s'attachent pas suffisamment aux valeurs humaines, aux implications éthiques des objectifs poursuivis. Le rythme du développement s'est fâcheusement ralenti. L'aide au développement plafonne, alors que les dépenses pour les armements augmentent continuellement. La paix du monde est devenue fragile ; les droits de l'homme sont plus souvent violés que respectés et les menaces de violence grandissent à mesure que s'accroissent les intérêts nationaux, l'indifférence et la cupidité.

Cependant, les motifs d'espérer ne manquent pas, car jamais auparavant les hommes n'ont eu une telle capacité de planifier, de diriger et d'améliorer la qualité de leur existence ; jamais l'humanité n'a disposé d'autant de ressources intellectuelles, financières et techniques. La créativité de la science, creusant toujours plus profondément vers les secrets de la vie, trace ainsi, en moins d'une génération, une prodigieuse trajectoire : la découverte et l'exploitation de l'atome, la mise à jour des mécanismes de l'électronique et des microprocesseurs, la télécommunication et l'aéronautique, l'ingénierie biologique et génétique au potentiel immense, les énergies nouvelles, les progrès sur le plan agro-alimentaire, [105] certains nouveaux spirituels, l'accent placé sur la qualité de vie et une plus grande démocratisation, sont des domaines porteurs d'avenir tout comme la mise en valeur de l'espace et des océans, s'ils sont exploités de façon positive et harmonieuse. Or, tous ces phénomènes ont soit des origines, soit une portée de nature internationale. La véritable question que l'on doit poser n'est plus de savoir si ces phénomènes apparaîtront, mais comment ils se manifesteront. Favoriseront-ils une plus grande mise en valeur du projet démocratique à l'échelon du monde ou agiront-ils comme des freins ? Il faut espérer lucidement qu'ils le favoriseront. Ceci dépendra des individus eux-mêmes. Ce sont eux en définitive qui décideront si ces mutations internationales évolueront en faveur du projet démocratique ou contre lui.

[106]

[107]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 6

“LES ÉTATS EUROPÉENS FACE AUX DÉFIS TRANSNATIONAUX ET RÉGIONAUX.”

Par Jacques VANDAMME

[Retour à la table des matières](#)

Les mutations internationales dont parle Louis Sabourin, dans un chapitre de ce livre, ont profondément marqué l'évolution de l'Europe occidentale après 1945. Deux phénomènes majeurs ont affecté la vie des États : d'abord celui de la transnationalisation et en particulier celui de la création de la Communauté Européenne et ensuite celui de la régionalisation. On peut se demander comment et à quelles conditions ces phénomènes peuvent contribuer à une revitalisation de la démocratie en Europe occidentale.

I. Le défi transnational : la Communauté européenne

La création de la Communauté Européenne doit être replacée dans le contexte qui prévalait en Europe après la dernière guerre mondiale : l'échec institutionnel et militaire des États européens, la bipolarisation à partir de la domination mondiale des deux grandes puissances conti-

mentales, les revendications de l'URSS pour établir son hégémonie en Europe.

Le processus d'unification européenne a débuté en 1948, avec le Traité de Bruxelles. Dans un but de défense, ce dernier établit entre la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, l'Union Européenne Occidentale. Sur le plan économique se crée l'Organisation européenne de coopération économique (l'OECE), transformée en 1960 en Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Dans le champ de la coopération politique, dix-huit États démocratiques européens décident en 1949 d'instituer le Conseil de l'Europe. L'objectif premier est la reconnaissance des relations basées sur le respect des droits de l'homme et la promotion des libertés politiques. En fait, quelques États membres de ce Conseil * sont d'avis que cette forme de coopération est trop vague et insuffisante pour affronter les nouveaux défis que connaissent les sociétés européennes.

[108]

En 1950, ces mêmes États créent la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) dont le but est de mettre fin à l'antagonisme franco-allemand en plaçant deux secteurs économiques essentiels sous une autorité commune : la Haute Autorité. En 1952, ces mêmes États tentent d'instituer la Communauté Européenne de Défense (CED). Le but majeur est le transfert au niveau européen de la souveraineté nationale en matière de défense. Dans les deux cas, celui de la CECA et de la CED, la démarche était fonctionnelle mais avait un but politique. Cette intégration avait pour objet d'affronter les nouveaux défis et plus particulièrement celui de la croissante interdépendance. En fait, les États étaient convaincus de la nécessité de créer un niveau supra-national de décision, qui améliorerait la « gouvernabilité » de leur économie et assurerait leur sécurité collective.

Après l'échec, en 1954, du projet de création de la Communauté Européenne de Défense, deux nouvelles institutions voient le jour en 1957 : la Communauté Économique Européenne et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique. Ici la démarche devient plus pragmatique et économique. L'établissement d'un marché commun semblait répondre le mieux aux objectifs visant à promouvoir un dévelop-

* France, Allemagne Fédérale, Belgique, Hollande, Luxembourg, Italie.

pement harmonieux des activités économiques dans l'expansion et à accélérer l'amélioration du niveau de vie. La convergence des politiques économiques exigeait l'organisation de politiques communes, au moins dans les domaines agricole, commercial et sur le plan de la concurrence.

II. Signification politique de l'intégration européenne

La nature politique de cette intégration fonctionnelle est cependant ambivalente. Elle comprend des éléments traditionnels de coopération internationale entre États, mais constitue aussi une étape vers une forme de fédéralisation. En fait, elle pourrait se définir comme un système d'intégration partielle, ou comme un système semi-fédéral. Bien que la CEE ait été établie par un traité de caractère international, comme toutes les organisations internationales de nature conventionnelle, elle diffère de ces organismes par sa structure et son fonctionnement interne. Les États membres ont transféré dans des matières, certes limitées, quelques-uns de leurs droits souverains en faveur d'une institution qui, dans sa structure et ses pouvoirs, ressemble à un État. L'acte d'intégration forme la base de la loi communautaire. La Communauté constitue un nouvel ordre juridique se situant entre le droit international et le droit national. L'incorporation des traités dans le droit national fait du droit communautaire une part intégrante du système juridique interne de chaque État membre ¹³³. Plus particulièrement, ces traités ont permis d'édicter des normes générales et de poser des actes individuels liant les États membres [109] et les individus. Selon l'opinion des fondateurs, cette nouvelle structure juridique devait être capable, dans le court terme, de réaliser l'union douanière et le marché commun ; dans le moyen terme, l'union économique et mo-

¹³³ La littérature à ce sujet est très abondante.

Notons en langue française :

P. Reuter, *Organisations Européennes*, PUF, Thémis, Paris, 1973. L. Cartou, *Organisations Européennes*, Précis Dalloz, Paris, 1981.

En langue anglaise :

Sweet and Maxwell, *A guide to European Community*, London, 1981. Wyatt-Dashwood, P.S.R.F. Mathysen, *The substantive law of the EEC*, London, 1981.

nétaire, et finalement à long terme, l'union politique, appelée en 1972 l'Union européenne. En réalité, l'histoire n'a pas tout à fait confirmé ces attentes. Une fois que fut réalisé le Marché Commun (c'est-à-dire la libre circulation des biens et des personnes), il fut difficile de se mettre d'accord pour une politique économique commune (un exemple frappant est la difficulté qu'éprouve la Communauté à mettre en œuvre une politique énergétique commune).

La coopération dans le domaine monétaire s'est concrétisée de manière positive avec la création en 1978 du Système Monétaire Européen, ce qui semble réaliser, en partie, les anciens objectifs de l'union économique et monétaire fortement ébranlés en 1972-73 par l'environnement international. Des efforts ont également été menés dans le but de construire une politique extérieure commune. Si quelques résultats ont été positifs en ce qui concerne la politique vis-à-vis des pays en voie de développement (les Accords de Lomé), il n'en est pas de même en ce qui concerne la crise du Moyen-Orient et de nombreuses autres questions.

L'évolution pratique de la Communauté comporte des éléments empruntés aux méthodes traditionnelles des relations intergouvernementales, mais aussi des éléments relevant plutôt d'une organisation pré-fédérale. La Communauté a constitué un pôle d'attraction non négligeable puisque la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande l'ont rejointe en 1973, et la Grèce en 1981. Par ailleurs, le Portugal et l'Espagne font leur entrée en 1985. Cependant, l'absence de consensus sur les prochaines étapes du processus d'intégration paraît crucial. Le présent développement de la Communauté peut conduire à une Europe fédérale comme à un système confédéral ou encore à un système de concertation et de négociation permanente.

III. Communauté européenne et démocratie

Le système politique actuel de la Communauté est-il démocratique ?

Si nous nous référons aux principes communs qui gouvernent les constitutions des États démocratiques, nous relevons les caractéristiques suivantes :

- les citoyens sont la source du pouvoir ;
- les citoyens possèdent des droits et des libertés qui peuvent être défendus contre l'État et ses organes auxiliaires ;
- ceux qui exercent le pouvoir sont nommés à l'occasion d'élections libres auxquelles participent au moins deux partis politiques ;
- les partis politiques conservent un droit de critique et d'opposition.

Quelques-uns de ces principes ne s'appliquent pas à la Communauté Européenne. Le Parlement européen n'a été légitimé par des citoyens européens que depuis 1979, lorsque se déroula la première élection directe, au suffrage universel. Le Parlement européen possède des pouvoirs législatifs limités et n'a pas un contrôle complet du processus de décision communautaire.

[110]

L'action législative et « gouvernementale » est basée sur la dynamique de la relation entre la Commission et le Conseil des Ministres.

La Commission est constituée de membres indépendants, nommés par les gouvernements des États membres, pour une période de quatre ans. Ses fonctions consistent à définir l'intérêt commun de la Communauté et à faire des propositions au Conseil. Ce dernier prend les décisions après consultation du Parlement européen. Ce processus de déci-

sion est très critiqué et plus particulièrement ses aspects bureaucratiques et diplomatiques.

Cela ne paraissait pas important dans les premières années d'existence de la Communauté, puisque son activité principale consistait alors à abolir les barrières douanières (intégration négative). Cependant ce processus de décision est remis en question depuis la seconde période (en fait depuis 1970) lorsque des politiques communes sont à définir (intégration positive).

Pour ces raisons, l'élection directe du Parlement européen en 1979 a été ressentie comme une nécessité. À l'avenir, le processus de démocratisation de la Communauté dépendra pour une grande part de la capacité des membres du Parlement à discuter du contenu des nouvelles politiques communes et à contrôler le processus décisionnel issu de la relation Commission-Conseil. En fin de compte, le besoin de démocratisation de la Communauté ne découle pas seulement de sa finalité mais de sa nature actuelle, de ses objectifs économiques et sociaux, de son système juridique et du rôle de ses institutions ¹³⁴.

Dans la mesure où la Communauté a pour tâche de permettre un meilleur fonctionnement des institutions démocratiques dans les États et à l'échelon supranational, une réforme de ses institutions est nécessaire, en particulier en raison des décisions majeures qui doivent être prises en ce qui concerne les politiques communes nouvelles et l'admission de nouveaux membres.

Mais ces réformes devront aussi associer les États, parce qu'ils sont une des sources du pouvoir partagé dans la Communauté. Le processus du contrôle démocratique des décisions s'exerce également à l'intérieur de ces États. La vie communautaire sera toujours le centre d'une tension entre sa double légitimité, celle des États et celle des peuples européens à travers le Parlement européen. Comme le dit G. Vedel, la reconnaissance de la légitimité démocratique impose que les voies de création et de développement du consensus supranational soient elles-mêmes démocratiques et procèdent du suffrage universel ¹³⁵.

¹³⁴ D. Coombes, *The Futur of the European Parliament*, European Center for Political Studies, London, mai 1979.

¹³⁵ G. Vedel, « Les racines de la guerre constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen », dans *Pouvoirs*, Paris, PUF, n° 2, 1977.

IV. Le défi régional

D'une façon qui peut paraître à première vue paradoxale, le phénomène de l'intégration dans des ensembles plus vastes, s'est accompagné [111] en Europe occidentale d'une aspiration régionale intense et croissante. Les formes et les modalités de régionalisme sont d'ailleurs fort différentes d'un pays à l'autre. Le phénomène repose cependant sur un certain nombre de causes ou circonstances communes d'ordre économique, d'ordre politique, ou d'ordre culturel et linguistique.

V. La cause économique

Elle concerne l'aspiration à une meilleure distribution territoriale des fruits de la croissance économique. Réalisée le plus fréquemment sans encadrement (ou planification) suffisant, la croissance des trente dernières années a privilégié certaines régions au détriment d'autres. Cette situation est mal acceptée par les régions moins favorisées, dans le contexte des cadres territoriaux nationaux. Ainsi, « la politique régionale est devenue une préoccupation de plus en plus importante pour la plupart des gouvernants de l'Europe occidentale dans les deux dernières décennies. La principale raison a été la volonté de réduire les décalages séparant les régions sur le plan de leur développement économique et de promouvoir une croissance industrielle et l'emploi dans les régions en retard »¹³⁶.

Dans une telle perspective, on pourrait dire que le fondement éthique du régionalisme serait celui d'une plus grande justice distributive. La philosophie de la croissance crée une aspiration à la participation aux fruits de l'expansion et un « droit » au produit du développement qui est l'œuvre de toute la collectivité politique organisée. Les handicaps naturels dont souffrent certains membres de cette collectivité, parce qu'ils sont établis dans les régions pauvres, ne peuvent être

¹³⁶ N. Elder, « The functions of the modern state », dans *State and Society in contemporary Europe*, Ed. by J.E.S. Haywood and R.N. Berki, Martin Robertson, Oxford, 1979.

un obstacle à cette participation au progrès général. De là naissent une aspiration et une exigence de redistribution d'une partie du produit de la croissance au profit de ces régions par des transferts de revenus ou par l'attribution de facilités au développement. Ce sont des motivations de ce genre qui expliquent l'effort fait au profit de régions comme le Mezzogiorno italien, le pays de Galles, l'Irlande, etc.

VI. Les causes politiques

Elles sont quelquefois déterminantes. L'encombrement et l'inefficacité de l'État centralisé ont développé quelquefois un besoin d'autonomie pour assurer une plus grande participation à l'exercice du pouvoir politique. Celle-ci permet aux politiciens locaux d'influencer et de prendre part au processus de planification nationale, donc de tendre à rendre ce processus plus efficace. Certains estiment que cette observation vaut notamment pour l'expérience italienne de régionalisation qui serait un moyen de stabiliser et de rationaliser un État centralisé dont l'efficacité est douteuse. Dans une telle perspective on pourrait dire que la régionalisation aiderait l'État national à résoudre ses problèmes. Ainsi, « paradoxalement donc, l'importance réelle des régions tient à l'aide qu'elles peuvent [112] apporter aux tendances centripètes de l'État moderne et de l'économie moderne. Les déclarations rhétoriques courantes selon lesquelles les régions sont une composante active et dynamique de la réforme de l'État sont plus fondées qu'on ne le croit généralement »¹³⁷.

Ce sont des raisons politiques qui sont à la base des tentatives de « dévolution » en Grande-Bretagne et de décentralisation régionale entamée par le nouveau gouvernement français depuis l'accession au pouvoir de François Mitterrand, en mai 1981¹³⁸. Dans les deux cas, certes très différents à de nombreux égards, on observe une volonté

¹³⁷ M. Clarck, in « *The failure of the State* », Ed. by J. Cornford, Croom Helm, London, 1975.

¹³⁸ G. Smith, « The reintegration of the State in Western Europe », in *Divided Loyalties. British regional assertion and European Integration*, Ed. by Martin Kolinski, Manchester, University Press, 1978. Pour la France, voir numéro spécial de la revue *L'Europe en formation*, mars-mai 1982, n° 248, Nice-France.

délibérée du pouvoir central de décharger l'État unitaire et bureaucratique de fonctions qui pourraient même être exercées à un échelon politique inférieur. En même temps, on s'efforce d'associer plus étroitement les populations à la prise de décision et au contrôle des actes politiques intervenant à ce niveau. Bien sûr, ces décisions de décentralisation n'ont pas découlé d'une rationalisation abstraite. Dans la plupart des cas, elles ont répondu à des attentes, voire des pressions des populations locales ou de leurs représentants. Il est intéressant de remarquer à cet égard, ainsi que l'indique l'expérience allemande et suisse, que les structures fédérales ont été particulièrement aptes à absorber la pression régionale conçue aussi bien comme un mouvement de base tendant à rééquilibrer un centralisme étatique excessif que comme moyen de réaliser une meilleure diffusion de la prospérité et du bien-être.

Les expériences fédérales comportent en effet en général des Fonds d'égalisation par lesquels s'opèrent des transferts des régions riches aux régions moins favorisées. Il est donc exact de dire qu'« une structure décentralisée devant des pressions actives permet de désamorcer des mouvements désintégrateurs au sein d'un territoire. La seconde remarque est que le système fédéral est souvent tenu de façon peu critique pour un instrument de division, mais le contraire est tout aussi vrai : une dispersion territoriale de l'autorité peut, quand elle est intelligemment conçue renforcer la capacité intégrative de l'État »¹³⁹.

VII. Les raisons culturelles et linguistiques

Dans certains pays européens des actions ont été déterminantes pour accentuer la poussée régionale. On songe à la Belgique, aux aspirations basques et catalanes en Espagne, etc. Encore que pour la Belgique, les motivations soient différentes dans la partie nord et sud du pays. Dans son aspiration à une certaine autonomie, la Wallonie aurait plutôt tendance à mettre l'accent sur les aspects économiques, en considérant que l'État unitaire à majorité flamande ne se serait pas montré apte à résoudre [113] les problèmes du développement du Sud en privilégiant les investissements dans le Nord. Quant à la communauté flamande, elle a incontestablement été poussée à l'origine dans son aspiration à plus d'autonomie, par le souci d'échapper à une prédominance culturelle francophone dans les structures de l'État belge unitaire. Dans les dernières années, le renversement de tendance au profit de motifs économiques semble l'emporter dans la mesure où cette communauté se verrait maintenant contrainte, au nom de la solidarité nationale, à « payer » un tribut pour le maintien en vie de secteurs industriels en déclin dans une Wallonie incapable d'assurer, par elle-même, une reconversion économiquement valable ¹⁴⁰.

VIII. La régionalisation et la démocratie

Quelles que soient les raisons du mouvement qui a abouti à attribuer aux régions plus de pouvoirs dans les démocraties occidentales, on ne peut espérer de ce seul mouvement, une solution à la crise de l'État-nation encombré. Certes le régionalisme peut être un élément de solution dans la mesure où il permet à l'État centralisé de mieux remplir ses fonctions propres (hypothèses italienne et allemande). Mais il peut aussi aboutir aux effets opposés si le pouvoir régional se constitue en groupe de pression institutionnalisé, pour contester, en perma-

¹⁴⁰ J. Vandamme, « Regionalism in Europe » dans *Regionalism and Supranationalism* » Ed. by D. Cameron, European Center for Political Studies, London, sept. 1981.

nence, l'autorité de l'État central. Il est trop tôt pour juger l'expérience belge mais différents éléments indiquent qu'elle pourrait aboutir à une déstabilisation de l'État central plus qu'à son renforcement.

D'une manière générale, on peut cependant considérer que le phénomène du régionalisme, vu dans l'ensemble, contribuera à un renforcement de la démocratie.

Il va en effet permettre de réaliser une décentralisation des fonctions politiques, économiques et sociales d'un État encombré de tâches de plus en plus nombreuses et complexes. Dans le cadre des institutions décentralisées devrait s'opérer une participation plus grande des citoyens dont les représentants seront confrontés à des problèmes plus proches de leurs préoccupations directes.

Mais le succès de la régionalisation, du point de vue démocratique, va dépendre essentiellement du degré de « dévolution » effective qui sera réalisé par l'État centralisé. Si la régionalisation ne s'accompagne pas d'une attribution de pouvoirs réels dans certaines matières, elle risque de devenir un échelon supplémentaire dans le système de dilution du pouvoir qui frappe les États protecteurs encombrés. Dans cette hypothèse, elle rendrait cet État encore moins gouvernable, et, dès lors, encore moins démocratique. Il est évident qu'à cet égard des solutions de type fédéraliste présentent plus d'avantages que les autres. Non seulement elles ont mieux absorbé la demande venant des échelons inférieurs de la société, mais elles ont offert un cadre juridique approprié à la redistribution des pouvoirs, des compétences et des contrôles démocratiques. [114] La leçon pourrait être méditée par de nombreux États et peut-être aussi par la Communauté Européenne à la recherche de son équilibre politique.

IX. Au-delà de la crise de L'État-providence

Les phénomènes du transnationalisme et du régionalisme en Europe occidentale sont le reflet d'une même réalité : le dépassement de l'État-nation et son inaptitude à résoudre les problèmes nouveaux. Les politologues ont résumé cette situation en parlant de « l'inadequacy » et de la « overextension » de l'État ¹⁴¹.

¹⁴¹ G. Smith, *op. cit.*

L'inadaptation concerne principalement le contexte extérieur de l'État : la garantie de la sécurité physique et de l'autonomie économique. La première est essentiellement assurée en Europe occidentale par l'Alliance Atlantique, la seconde par les différentes formes de coopération économique. La « surextension » de ces tâches se rapporte à son développement interne lié essentiellement à sa fonction de garant d'un bien-être généralisé. Celui-ci a pu, vaille que vaille, être organisé dans la croissance économique, grâce à une redistribution d'un gâteau grandissant. Mais la situation change depuis plusieurs années et notamment depuis la crise.

L'État s'avère en effet incapable de satisfaire toutes les demandes sociétales, voire de les arbitrer. Il devient le champ clos des conflits de groupes qui n'arrivent plus à réaliser le consensus indispensable au risque de mettre en cause la loyauté qui se trouve à la base des relations sociales. Cette situation est évidemment néfaste à la démocratie. Elle tend en effet à institutionnaliser les corporations égoïstes. Le phénomène a été suffisamment décrit par ailleurs pour qu'il soit encore nécessaire de l'évoquer ici ¹⁴².

Pour appréhender les phénomènes qui ne sont plus contrôlables pour les États et pour répondre notamment à l'interdépendance croissante, il faut d'une part créer un niveau supra-national de décision basé sur une légitimité nouvelle et d'autre part, opérer une décentralisation de manière à ramener la gestion d'un certain nombre de problèmes à un échelon où ils peuvent être traités plus adéquatement.

Ces deux mouvements apparemment contradictoires sont en fait complémentaires : ils découlent du principe de subsidiarité et n'ont pour but que de réaménager les processus de décision en fonction de la nature réelle des problèmes posés à la société politique. Celle-ci retrouvera ainsi son autonomie dans des expressions complémentaires à celles de l'État-nation.

La création de la Communauté Européenne répond à cette exigence. La question s'est posée de savoir si le développement de cette communauté postule un affaiblissement des États qui la composent. Nous ne [115] le pensons pas. Nous estimons au contraire que la Communauté ne pourra faire de réels progrès que si les membres qui

¹⁴² Voir notamment : *L'État protecteur en crise*, OCDE, Paris, 1981 ; P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Le Seuil, Paris, 1981.

la composent sont forts et à même de résoudre eux-mêmes les problèmes essentiels auxquels ils font face dans une société de plus en plus complexe et difficile à gouverner.

C'est une erreur de croire, comme le font quelquefois certains fédéralistes, que le déclin de l'État national allait provoquer une fuite salutaire vers une nouvelle forme d'allégeance politique à l'échelon supranational. L'évolution de la Communauté depuis trente ans le prouve. La Communauté Européenne a été portée par un courant très largement majoritaire dans tous les Parlements nationaux dans les années 1951 ou 1957, lorsqu'il a fallu ratifier les traités européens. À l'heure actuelle, alors que la plupart des États sont faibles et moins bien « gouvernables » il n'existe plus une opinion aussi généralement favorable à de nouveaux transferts de compétence au profit de la Communauté.

Dans deux grands pays de la Communauté le courant pro-européen est à peine majoritaire (France et Grande-Bretagne). Dans deux petits pays au moins (Grèce et Danemark) il n'est pas certain qu'une telle majorité existe encore. Quant aux pays dits traditionnellement pro-européens, on pourrait relever différentes prises de position peu favorables au développement de la Communauté (exemple : l'attitude de la République Fédérale vis-à-vis des progrès à réaliser dans le système monétaire européen ou dans la politique industrielle européenne). Certes les États ont perdu dans de nombreuses matières le pouvoir de décider unilatéralement. Dans un certain sens, la Communauté signifie une diminution de leur autorité. Mais comme le dit G. Smith, « ce qu'ils perdent en souveraineté individuelle, ils le gagnent en force et influence collective. Ils sont encouragés et parfois conduits à formuler de nouvelles politiques... Il est improbable que même une Europe beaucoup plus intégrée qu'elle ne l'est maintenant puisse fonctionner sans l'infrastructure d'États individuels : ceux-ci demeurant les intermédiaires indispensables »¹⁴³.

Non seulement ils restent les intermédiaires essentiels, mais nous sommes d'avis que le renforcement interne de la capacité des États à maîtriser les défis de la société contemporaine est une condition de leur acceptation à terme, de nouveaux transferts de compétence au profit de la Communauté Européenne.

¹⁴³ G. Smith, « The reintegration of the State in Western Europe », *op. cit.*

Cette thèse nous amène, par voie de conséquence, à exprimer notre scepticisme sur les perspectives d'une Europe des régions qui remplacerait *l'Europe des États*¹⁴⁴. Certes, comme nous le disions plus haut, le phénomène de décentralisation régionale nous paraît une condition d'amélioration de la gouvernabilité des États occidentaux qui, par les transferts de compétence vers le bas, seront ou devraient être mieux [116] à même de gérer les problèmes plus spécifiques se posant à leur niveau de compétence et de responsabilité. Mais croire que ces États doivent disparaître au profit des régions, risque de relever de l'utopie plus que d'une vision réaliste des phénomènes politiques contemporains. Celle-ci indique qu'après avoir perdu les fonctions historiques qui le légitimaient, (sécurité extérieure et intérieure), l'État national n'en a pas moins trouvé une légitimation renforcée, en particulier par son action économique et sociale de « garant » du bien-être.

Même la crise n'a pas remis fondamentalement en cause cette fonction. Dans les pays où la régionalisation a été la plus poussée, notamment dans un sens fédéraliste, l'allégeance nationale n'en reste pas moins forte : on pourrait même dire que c'est précisément là qu'elle est la plus forte. La perspective d'une Europe des régions comme antidote et réponse à l'État-nation, idée chère à Denis de Rougemont, ne semble pas, dès lors, ouvrir une perspective réaliste à court terme.

Pour un temps encore assez long, et compte tenu de l'évolution récente du Welfare State, la Communauté Européenne est appelée à se développer à partir d'une collaboration avec les États nationaux. S'il est donc établi que la Communauté Européenne ne doit pas attendre son développement d'une disparition de l'État national ou de son affaiblissement, il reste à répondre à la question de savoir ce qu'elle peut faire pour contribuer à résoudre la crise de gouvernabilité de cet État : « en théorie la coopération européenne peut-elle aider à résoudre les problèmes des pays industriels avancés de l'Europe occidentale ? »¹⁴⁵.

La question est d'autant plus difficile qu'on se trouve apparemment confronté à un cercle vicieux. D'une part, l'avenir de la Commu-

¹⁴⁴ D. de Rougemont, *Lettre ouverte aux Européens*, Albin Michel, Paris, 1970. « Créer du pouvoir, ou créer le pouvoir dans la société qu'il faut faire, c'est d'abord créer les régions, seul échelon où le pouvoir puisse à la fois servir et être contrôlé, seul échelon de participation, et donc de liberté ».

¹⁴⁵ G. Smith, *op. cit.*

nauté en termes de compétences dépend des décisions des États nationaux qui la composent. D'autre part, ces mêmes États nationaux s'avèrent actuellement trop « affaiblis » pour exprimer une volonté, basée sur un consensus suffisamment majoritaire, tendant à assurer ces transferts indispensables.

L'intégration européenne a cependant des implications importantes pour le fonctionnement des institutions nationales et sous-nationales : au niveau des choix des matières et des actions à entreprendre dans la Communauté, ainsi qu'au niveau de la définition de la fonction propre de l'action communautaire par rapport à l'action nationale.

X. Le choix des matières communautaires

L'évolution de la Communauté depuis sa fondation s'est faite de façon chaotique et dispersée. Il a été exposé plus haut quel était le projet initial : un marché commun, le rapprochement des politiques économiques des États, un certain nombre de politiques communes (agriculture, concurrence, politique commerciale). Le marché commun est presque entièrement réalisé, mais la convergence des politiques économiques nationales n'a pas été suffisante, surtout depuis l'échec de la tentative de créer une union économique et monétaire ; des actions communes nouvelles se [117] sont développées dans différentes matières de compétence concurrente États-Communauté.

De nombreuses confusions existent toujours sur la question de l'harmonisation des politiques et situations nationales qui est nécessaire au bon fonctionnement du marché commun. Il n'y a pas non plus de consensus sur le type d'actions à entreprendre au niveau de la Communauté avec compétence exclusive, au niveau des États en collaboration avec la Communauté, au seul niveau des États.

Les exemples de cette confusion sont ceux de la politique sociale et de la politique industrielle où l'on fait finalement un peu de tout, à tous les niveaux, sans vision correcte des répartitions des tâches aux différents échelons. Nous pensons que ce serait une erreur de vouloir tout harmoniser jusque dans les moindres détails, par exemple en ce qui concerne la fiscalité, le statut des entreprises, la participation des travailleurs, etc. L'exemple d'États fédéraux, comme les États-Unis,

montre qu'un ensemble intégré peut très bien fonctionner avec des législations d'État différentes dans de nombreuses matières. L'essentiel serait à notre avis de donner suffisamment de pouvoirs et de moyens financiers aux institutions communautaires pour corriger les actions des États qui seraient contraires aux objectifs de la convergence économique et pour réaliser effectivement les objectifs de l'action communautaire. On éviterait ainsi des conflits de compétence trop fréquents dans des matières peu essentielles.

XI. La fonction de l'action communautaire

Dans la perspective décrite ci-dessus, la fonction de l'action communautaire serait essentiellement d'aider les États à réaliser les mutations fondamentales de la société industrielle auxquelles ils sont confrontés de la même façon. Un exemple illustrera cette thèse : celui de la politique sociale. Tous les États ont à faire face actuellement à la crise du coût de la politique sociale, du fait de la diminution des ressources redistribuées et redistribuables. L'importance de ces transferts sociaux, assurés au titre de la protection sociale, découle de situations pénibles et difficiles créées par le système de l'économie marchande axée sur la recherche d'une productivité accrue. Plus les conditions de travail sont exigeantes, plus il faut des compensations sous forme de congés. Plus l'environnement urbain répand des nuisances, plus il faut créer d'autres rythmes de vie et encourager des évasions. Dans le climat de crise actuelle, le coût de toutes ces compensations a atteint des montants disproportionnés aux ressources et aux besoins dans des investissements pour assurer le futur ¹⁴⁶.

La tâche d'une politique sociale communautaire consisterait à briser ce cercle vicieux. Elle consisterait premièrement à favoriser les changements de rythme de l'économie marchande et à encourager des investissements dans le secteur de l'environnement et de la lutte contre les pollutions et les nuisances. Sur le plan social, elle ferait introduire les [118] différentes formes d'activité ou si possible à « temps choisi » ¹⁴⁷. Cette action ne peut se faire qu'au niveau de la Commu-

¹⁴⁶ Voir par ailleurs le rapport de L. Baeck.

¹⁴⁷ J. Delors, *La révolution du temps choisi*, Albin Michel, Paris, 1980.

nauté. Ayant procédé de la sorte, la pression des groupes sociaux, en vue d'obtenir des redistributions et des compensations, devrait logiquement s'en trouver diminuée : les activités à temps partiel devraient normalement contribuer à mieux distribuer le travail disponible, à le rendre moins astreignant et à ouvrir le champ à des activités personnelles plus créatives ou plus éducatives. L'État encombré retrouverait un peu plus d'aisance pour se consacrer à des tâches plus prioritaires. Ce nouveau « compromis social » consisterait à échanger la possibilité d'une plus grande flexibilité de l'activité économique et d'une certaine débureaucratization de l'État contre la reconnaissance d'une autonomie accrue des personnes et des groupes qui serait garantie par des acteurs collectifs (dont les syndicats) et des institutions. Il s'agirait d'un compromis qui reviendrait ainsi à échanger réciproquement des flexibilités et des rigidités ¹⁴⁸.

*
* *

Analysant la crise de la démocratie en Europe occidentale, Michel Crozier se demande si ces démocraties européennes sont devenues ingouvernables ¹⁴⁹. Il conclut : « investir dans un potentiel européen commun reste indispensable pour l'Europe elle-même mais aussi pour la capacité de chaque pays à surmonter ses propres déterminismes étroits ».

La dimension européenne est celle qui permettra de résoudre les problèmes de la crise de l'État protecteur, à condition que cette dimension soit conçue en fonction de cette optique comme il a été exposé à la section précédente. À partir de cette approche, la dimension européenne apportera aussi une solution au problème de la démocratie en Europe. Celle-ci est surtout menacée par le corporatisme croissant dans des États encombrés et occupés où les décisions sont prises par des groupes non démocratiquement constitués et agissant cependant au nom des citoyens. Certes, la démocratie a aussi une dimension économique et sociale : elle n'est pas seulement un système de représentation à travers des parlements. Mais cette dimension doit être encou-

¹⁴⁸ P. Rosanvallon, *op. cit.*

¹⁴⁹ M. Crozier, « L'Europe occidentale », dans *La démocratie pluraliste*, Economica, Paris, 1981.

ragée et organisée dans un espace politique où les responsabilités sont clairement définies.

À l'échelon supra-national européen, il se présente une chance de réinventer la démocratie politique en termes nouveaux. Le Parlement européen ne doit pas devenir la copie des parlements nationaux dont l'autorité tend plutôt à décliner. Il doit se redéfinir dans une perspective nouvelle et moins formelle que celle qui prévaut dans de nombreux États. Enfin, la dimension supranationale offre également à la démocratie une chance de développer une nouvelle philosophie de l'action politique, économique et sociale. Au lieu de la concevoir comme un partage et une redistribution, elle pourrait se définir comme une concertation sur des stratégies et des projets. Ainsi, elle contribuerait à sortir les États de leur aveuglement [119] sur les problèmes insolubles du court terme pour les obliger à prendre des options de politique à long terme. La démocratie est en fin de compte une exigence morale qui impose des choix de société allant bien au-delà de la durée d'un mandat électif.

[120]

[121]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 7

“LA GOUVERNABILITÉ DE LA DÉMOCRATIE EN AMÉRIQUE LATINE.”

Par **Edouardo PALMA**

[Retour à la table des matières](#)

La publication du rapport de la Commission trilatérale en Amérique latine a coïncidé avec une étape de bouleversement et de régression des idées démocratiques. Indépendamment de sa valeur intrinsèque, le rapport soulève de nouvelles interrogations quant à la démocratie, et ses conclusions, généralement extrapolées, ont été utilisées pour remettre en question le credo démocratique.

Certes le rapport est nuancé et, paradoxalement, c'est un sociologue français, Michel Crozier, qui a émis le point de vue le plus pessimiste sur la viabilité de la démocratie en Europe. Il n'en est pas moins vrai que le rapport souligne l'aspect le plus critique des idées démocratiques dans le monde, y compris naturellement en Amérique latine.

Un auteur faisait le commentaire suivant : « Les grands idéaux – comme la liberté, l'égalité, l'ordre, l'efficacité – se sont maintenus, mais en contradiction avec les nouveaux principes d'action générés

par le développement de la société : cela a provoqué un déphasage de l'individu par rapport à son lieu existentiel »¹⁵⁰.

Le diagnostic et la conclusion, plus ou moins explicites du rapport, sont particulièrement inquiétants : la crise est due à un excès de démocratie et, par conséquent, il faut réduire les espaces susceptibles d'être démocratisés, les groupes d'intérêts doivent nécessairement et volontairement se limiter dans leurs propres revendications. Une lueur d'espoir néanmoins s'oppose aux analyses critiques adressées au rapport de la Commission trilatérale : le rapport complémentaire du sociologue Ralf Dahrendorf pose une question fondamentale « Y a-t-il dans le concept de démocratie un aspect qui le relie à la croissance économique ? La démocratie est-elle impensable sans cette dernière ? »

Dans une de ses études posthumes, le sociologue espagnol Médina Echavarría dont l'influence est grande en Amérique latine, avait apporté [122] à ces questions la réponse suivante : « Pour étudier la corrélation entre le développement économique et la démocratie, il faudrait définir et démontrer la consistance d'un nombre appréciable de rapports susceptibles d'agir comme causes internes, sinon cette corrélation, au même titre que n'importe quelle autre, ne serait qu'apparente ».

Acceptons provisoirement la conclusion comme partiellement valable dans le contexte transitoire du moment historique dans lequel elle est formulée. Il n'en reste pas moins que des points importants n'ont pu être élucidés. D'abord, le fait que les idées libérales et démocratiques sont antérieures et indépendantes des conceptions sur le développement économique. Il faut rappeler que le type de pouvoir qui caractérise l'État moderne et qui accrédite en quelque sorte ses éléments libéraux (droits politiques) et démocratiques (le système de la « représentation » légale) est le résultat de la généralisation de conceptions du droit naturel avant et après le modernisme.¹⁵¹

Si la démocratie des pays industriels tend à être ingouvernable, que peut-on dire de son avenir dans les pays latino-américains dont la tra-

¹⁵⁰ César Sánchez Aizcorba, s.j., « Crisis actual y perspectivas de la democracia en la sociedad industrial », *CIAS/Revue du Centre de recherche de Action Sociale*, Buenos Aires, Argentine, Année XXVIII, n° 280, mars 1979.

¹⁵¹ José Médina Echavarría, *La obra de José Medina Echavarría*, Éditions Cultura Hispánica, Madrid, 1980, p. 468.

dition démocratique est moindre et dont le développement économique se heurte à de sérieux problèmes ? En fait, le problème qui se pose en Amérique latine, n'est pas de savoir si la démocratie est gouvernable ou non, ce qui impliquerait l'existence d'institutions et de mécanismes adéquats, mais simplement si elle est viable en tant que régime politique à l'échelon continental. C'est ainsi que le rapport de la Commission trilatérale est venu, sans le vouloir, apporter de « l'eau au moulin » des idées plus radicales actuellement à la mode, et selon lesquelles la démocratie touche à sa fin ou du moins, est en évidente décadence.

*L'optimisme politique antérieur
à la dernière décennie*

Le débat sur la corrélation entre le développement économique et la démocratie n'est pas nouveau en Amérique latine. Seule l'orientation de la perspective a changé d'une décennie à l'autre. On a dit, avec raison, qu'on était passé d'une perspective optimiste à une perspective pessimiste. Au début des années 60, la position des hommes politiques et des sociologues était fortement caractérisée par la perspective optimiste. Les idées de Lipset trouvaient écho dans la vie académique et politique : « L'idée la plus courante concernant ce qui relie les régimes politiques aux autres aspects de la société a peut-être été que la démocratie est liée au stade de développement économique. Plus une nation est prospère, plus elle a de chances de conserver une démocratie » ¹⁵².

¹⁵² Cette citation pourrait ramener la conception de Lipset à un mécanisme réductionniste, ce qui n'est pas le cas, car sa thèse présente plusieurs dimensions et nuances, comme le prouve le texte suivant : « Étant donné que la plupart des pays qui ne possèdent pas une longue tradition de démocratie politique se trouvent dans les régions sous-développées du monde, Weber pourrait avoir eu raison lorsqu'il a suggéré que la démocratie moderne, sous sa forme la plus évidente, ne peut se manifester que dans le contexte de l'industrialisation capitaliste. Il ne faut pas prédire néanmoins, même au niveau théorique, que les revenus, l'instruction et la religion d'une part, et la démocratie d'autre part, sont en étroite corrélation dans une société donnée. En effet, dans la mesure où le sous-système politique de la société fonctionne de façon autonome, une forme politique peut persister dans des conditions normalement opposées à son émergence. Ou encore, une forme politique peut se

[123]

Au niveau de la sociologie latino-américaine, le principal représentant de la théorie de la modernisation fut Gino Germani. Ce sociologue argentin a avancé une explication des différentes étapes du développement latino-américain. À l'époque de la découverte, de la conquête et de la colonisation, a succédé une deuxième phase coïncidant avec les révolutions française et américaine qui marquèrent le début de la fin de la société traditionnelle. Dans une troisième étape, on voit les répercussions de la révolution industrielle, et finalement, à partir de la grande dépression des années 30 et de la Deuxième Guerre mondiale, commence la mobilisation sociale de masse.

Pour déterminer les principales étapes, Germani a fait intervenir les facteurs externes et les grandes innovations au niveau de l'économie, de la société et de la politique. L'accueil et la diffusion donnés au terme de modernisation, sont dus à sa capacité d'expliquer la crise de l'État oligarchique qui affecta, d'une manière ou d'une autre, les pays de la région, à partir de 1930, et dont la conséquence manifeste fut l'accroissement de la participation sociale et politique.

On peut qualifier la position de Germani d'optimisme mitigé. Position optimiste car, au bout du chemin, elle permet d'atteindre certaines formes de démocratie représentative. Mais cela n'est pas la seule issue possible, et au lieu d'un aboutissement démocratique, il peut, sous l'effet de facteurs divers, déboucher sur des dictatures militaires déclarées ou déguisées, des régimes nationaux-populaires ou des dictatures socialistes.

développer sous l'effet d'un syndrome de facteurs historiques particuliers, même si les caractéristiques principales de la société en favorisent une autre ». Seymour Lipset, *L'homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1961.

*Les origines de l'optimisme
et du pessimisme politique latino-américain*

L'analyse sociale est aujourd'hui caractérisée par la perspective pessimiste. Que ce soit sous un angle optimiste ou pessimiste, la politique est conçue à des degrés divers, comme un épiphénomène dont il faut chercher l'explication dans la structure sociale. C'est ainsi que prédomine ce que certains ont appelé le « socio-centrisme » au détriment de l'analyse « polycentriste ». Il est donc raisonnable de signaler que « le régime politique est considéré comme un dérivé de la structure de la société civile, tant par les marxistes que par les anti-marxistes. On ne trouve qu'exceptionnellement des affirmations concernant la théorie de la classe politique et l'autonomie de l'activité politique... »¹⁵³.

De toute façon, les théories qui accentuent à ce point les déterminations structurelles de la politique, provoquent un fossé profond entre [124] l'analyse sociale et l'action politique. Ces deux domaines deviennent à tel point autonomes que l'action politique semble manquer de rationalité et l'analyse sociale de pertinence concrète pour modifier la réalité. L'homme politique sait, même instinctivement, qu'il existe une réalité spécifiquement politique, et que la structure de pouvoir est le théâtre des grandes et des petites passions humaines. L'analyse théorique de la vie politique donne une image de la vie politique dans laquelle les personnages réels sont méconnaissables et les explications a posteriori abondantes. Paradoxalement, dans les rares cas où une même personne a cumulé les rôles d'analyste et d'homme d'action, les interprétations qu'elle a proposées n'ont aucun rapport avec ses activités dans la vie quotidienne.

On pourrait croire que ce genre de répercussion est banal si l'on en juge par leurs répétitions dans l'histoire. Rien n'est plus faux. L'histoire des idées de type accumulatif a fini par faire perdre sa dignité à la théorie politique, et notamment à la théorie démocratique. Wolin a écrit à ce propos : « Lorsque la science sociale moderne affirme que

¹⁵³ Aldo Solari et al. *Teoría, Acción social y desarrollo en América latina*, Siglo Veintiuno, Editores S.A., Mexico, p. 496.

les phénomènes politiques doivent être expliqués par leurs composants sociologiques, psychologiques ou économiques, elle tend à démontrer qu'il n'y a pas de phénomènes politiques, spécifiquement politiques, ni par conséquent, d'ensemble spécial de problèmes. À première vue, cette affirmation semble un énoncé purement descriptif, sans nuances d'évaluation et donc innocent. En fait, elle se base bien au contraire sur une évaluation qui reste obscure car ses origines historiques sont encore confuses. On peut voir dans la politique une forme dérivée d'activité, qui doit être interprétée en termes de facteurs plus "fondamentaux", si on croit que l'activité politique n'a pas de sens spécifique, ne correspond pas à une fonction exclusive et n'occupe pas un niveau plus élevé que celui par exemple, de n'importe quelle organisation à grande échelle »¹⁵⁴.

*L'ordre politique
et la responsabilité démocratique*

Parmi les innombrables manières d'envisager le sujet, nous avons choisi une approche basée sur la responsabilité politique. Il existe une affinité élective entre la responsabilité politique et la théorie démocratique. En effet, la démocratie implique une foi (ou un credo) sans laquelle elle n'est pas instaurée, elle est sujette à des conditions tellement précaires qu'elle finit par ne plus être viable, parce que secouée de crises permanentes au niveau du fonctionnement de ses principes constitutifs. Nul n'ignore que le règne de la liberté est conditionné et sévèrement limité par les exigences des structurations économiques et sociales. Dans certains cas, une simple étincelle de liberté pour l'action politique peut parfois, en dépit de tous les déterminismes, donner un sens à la vie sociale et constituer concrètement la vertu démocratique, au sens où l'entendait Montesquieu dans *L'Esprit des Lois*. Si on peut dire que la « vertu démocratique » a un sens précis, en fait, ses exigences varient selon les circonstances historiques de la société et le régime politique du pays en cause.

154

Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision*, Little Brown, Boston, 1960.

[125]

I. Les tendances analytiques relatives à la démocratie en Amérique latine

On peut déduire de ce qui précède que le problème de la gouvernabilité de la démocratie se traduit, en Amérique latine, par un débat sur le passage de l'autoritarisme à la démocratie, ou, à un niveau plus général, sur les conditions indispensables à l'instauration d'une démocratie stable. La théorie et l'action politique sont en effet axées, la plupart du temps, sur la recherche des modalités de transition.

Toutes les théories politiques n'ont pas la même finalité démocratique et n'ont pas la même conception du mot « démocratie ». On peut affirmer que certaines conceptions actuelles équivalent tout bonnement à une négation de la démocratie telle qu'elle est conçue dans l'hémisphère occidental.

On pourrait croire que l'ensemble des études qui visent à analyser les conditions de la transition de l'autoritarisme à la démocratie, constitue simplement l'ébauche d'une théorie en formation. Dans ce cas, l'apparition d'une théorie générale ne serait qu'une question de temps. Néanmoins, si l'on en juge par les avatars des écrits relatifs à la transition vers la démocratie, il n'en est rien.

A. Les limites de la sociologie et de la théorie politique concernant la transition vers la démocratie

La théorie démocratique dépend de la délimitation du domaine politique. Le noyau fondamental de ce rapport réside dans la nature de l'action et, partant, de la responsabilité inhérente au comportement humain. Selon Hannah Arendt, « l'exaspération face à la triple frustration de l'action – impossibilité de prévoir son résultat, irrévocabilité du processus et caractère anonyme de ses auteurs – est pratiquement aussi ancienne que l'histoire même. Tant les hommes d'action que les théoriciens ont toujours été tentés de chercher un substitut à l'action, dans l'espoir que le domaine des affaires humaines échappe à l'irres-

ponsabilité morale et fortuite inhérente à une série d'agents ». Et elle ajoute : « Cette tentative de remplacer l'action par le fait est une caractéristique évidente des arguments opposés à la démocratie, qui se transforme en réquisitoire contre l'essence même de la politique »¹⁵⁵.

Le rôle de la théorie politique dans la construction de la démocratie doit consister à signaler explicitement les restrictions qui la limitent en indiquant les marges possibles pour l'action politique et, partant, les conditions de responsabilité que doivent remplir les protagonistes. Sans une vue claire des possibilités d'action confrontées aux structures sociales contraignantes, la démocratie finit par se transformer en aventure ou en fatalité.

Néanmoins, parce que se déroulant sur une longue période, les processus de transitions ou de crises démocratiques s'expliquent par un nombre considérable de facteurs, et le sens historique des propositions sociologiques [126] évolue. L'impossibilité de contrôler les variables par des critères reconnus par l'analyse scientifique, engage les options, explicites ou non, de l'auteur de l'analyse. La sociologie se heurte à au moins deux types de limitations : celles qui concernent le sens de l'histoire et celles, plus générales, qui dérivent d'une option en faveur de certaines valeurs déterminées qui s'insèrent dans toute analyse relative à la démocratie.

Le passage de la sociologie à la philosophie de l'histoire est souvent une opération intellectuelle obscure pour ce qui concerne les idées de progrès, l'importance du temps et la qualification du résultat. N'oublions pas que, dans l'enquête démocratique, ces questions sont en rapport direct avec l'action politique qui semble la plus indiquée au regard des objectifs poursuivis. Naturellement, dans les conditions réelles du pluralisme contemporain, les différentes conceptions se traduisent par des réponses multiples à ces questions de base.

Il arrive parfois que les prises de position et les définitions relatives à la démocratie impliquent des options philosophiques tout court.

¹⁵⁵ Hannah Arendt, *La condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, Paris, 1961.

B. Les conceptions de la crise de la démocratie à partir de sa décadence et de sa négation

Nous avons signalé plus haut que le rapport de la Commission tri-latérale a provoqué une profonde déception dans les milieux démocratiques latino-américains, en ajoutant que ses conclusions avaient été extrapolées. En fait, ni Huntington, ni Crozier, ni Watanuki n'ont remis en question le principe de la légitimité de la démocratie. En plus, leurs recommandations avaient pour but de porter remède aux excès de la démocratie et de lui permettre ainsi de se maintenir en vigueur.

On peut citer fondamentalement deux conceptions qui nient les institutions démocratiques : la doctrine de la sécurité nationale et le néolibéralisme, qui la limite à tel point qu'on pourrait la qualifier tout au plus de démocratie censitaire ou de notables.

La doctrine de la sécurité nationale

La doctrine de la sécurité nationale, née de l'Académie de guerre au Brésil, s'est généralisée dans les pays à régimes militaires. Il s'agit essentiellement d'une rationalisation du phénomène des militaires au pouvoir, la fonction militaire s'étendant de la défense extérieure traditionnelle à la sécurité interne. L'extension du domaine militaire a généralement répondu à un bouleversement interne provoqué par un processus de mobilisation politique de type populiste ou révolutionnaire remettant en question – réellement ou symboliquement – le monopole de l'usage des armes que revendique l'institution militaire.

Cette doctrine, plus justificative qu'explicative, ne possède pas de logique interne, et constitue fondamentalement une nouvelle version du discours sur « la raison d'État » et vise à justifier le caractère discrétionnaire et parfois arbitraire du pouvoir, dans les sociétés où la coercition doit être plus diversifiée et plus complexe que dans une société traditionnelle.

[127]

L'ordre hobbesien de la sécurité nationale n'est pas, de toute évidence, l'ordre démocratique. Cet ordre serait néanmoins nécessaire pour atténuer ou faire disparaître ce que Ferrero a appelé « la peur réciproque des habitants ». Cela impliquerait la reconnaissance institutionnelle des valeurs de la sécurité personnelle, ce qui représente un défi formidable à l'ordre démocratique qui, lui, vise à une transformation profonde de la société.

Bien que la doctrine de la sécurité nationale proprement dite n'en parle pas explicitement, le problème crucial est celui du rôle des forces armées dans le développement. Les deux explications sociologiques les plus courantes sont la théorie de la modernisation et celle de la dépendance. Le rôle des Forces armées constitue un bon test pour évaluer leur capacité d'élaborer des stratégies d'action politique. En fait, face aux diverses situations et aux modalités de l'intervention politique des militaires en Amérique latine, ni la théorie de la modernisation, ni celle de la dépendance n'ont pu interpréter toutes les situations. Il faut au contraire les utiliser conjointement et en outre apporter des correctifs supplémentaires pour expliquer chaque cas particulier ¹⁵⁶.

Les courants néo-libéraux

Nul n'ignore que le mouvement néo-libéral ou capitaliste s'est propagé dans le monde entier et implanté vigoureusement dans le triangle sud de l'Amérique latine, et notamment au Chili ¹⁵⁷.

Après plusieurs décennies, le capitalisme refait son apparition en tant qu'alternative de développement, et prend la forme d'une école idéologique, en position offensive.

Les conceptions de Milton Friedman et Hayek sur la corrélation entre liberté économique et liberté politique sont bien connues. Cette

¹⁵⁶ Antonio Carlos Peixoto, « La théorie de la dépendance : bilan critique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 27, n° 4-5, août-octobre 1977.

¹⁵⁷ Voir à ce propos Henri Lepage, *Mañana, el capitalismo*, Alianza Editorial S.A., Madrid, Espagne, 1978.

école estime que la liberté économique implique une restriction des interventions de l'État à leur plus strict minimum, de manière à ce que le marché régularise automatiquement l'activité économique.

Les facteurs qui ont contribué à relancer les idées capitalistes varient selon les régions. Le cas des pays latino-américains qui ont adopté la politique économique néo-libérale s'explique par une affirmation d'un membre de cette école : « Dans les conditions actuelles nous devons reconnaître que la pratique ou l'intention d'appliquer une politique véritablement libérale, c'est à dire qui prétend réintroduire davantage de mécanismes de marché ou de presque-marché dans le fonctionnement de la société ne peut qu'entraîner une révolution, à moins qu'elle ne soit menée à bien dans le cadre d'une dictature. Le retour du capitalisme ne [128] peut être que la conséquence d'une évaluation spontanée des mentalités et des comportements de nos citoyens. Il suffit donc, non pas de réformer, mais d'informer, de convaincre, de démystifier pour ensuite réformer » ¹⁵⁸.

Un discernement authentique ne peut se limiter exclusivement à l'histoire des nouveaux modèles économiques. En effet, la théorie économique actuelle du capitalisme se caractérise autant par sa cohérence que par sa capacité opérationnelle à manipuler les données de la réalité économique, et en particulier les variables monétaires. Mais cette capacité n'est pas la seule explication de la force de cette école. Il faut mentionner au titre des facteurs qui expliquent son essor, la récession mondiale, la crise du système monétaire international et les répercussions de la hausse des prix du pétrole. Mais la caractéristique anti-étatisme et antibureaucratique de cette école lui donne bonne conscience. À une époque d'interpénétration croissante entre l'État et la société, il existe une réduction profonde des contrôles sur la vie sociale et économique. Le néolibéralisme condamne le caractère conservateur de l'ordre bureaucratique et étatisme, et promet une modernisation de type libéral. Le capitalisme ne serait donc pas le passé mais l'avenir.

Si ce credo idéologique peut être envisagé comme une alternative pour des sociétés post-industrielles, la situation latino-américaine est tout à fait différente. Le libéralisme économique, et plus spécifiquement le néolibéralisme, sont associés aux forces conservatrices. Paul

¹⁵⁸ H. Lepage, *op. cit.*, p. 372 (Non souligné dans le texte).

Samuelson, le célèbre économiste américain l'a même qualifié de « capitalisme fasciste », ce qui techniquement est inexact, mais constitue une référence aux méthodes politiques mentionnées plus haut, et qui conditionnent son application dans les sociétés en développement.

Malgré les graves simplifications de cette théorie, il est insensé d'adopter une vision manichéenne en rejetant certains de ses apports techniques. Il arrive parfois aux épigones de l'école de découvrir, naïvement, comme des nouveautés, d'anciens éléments provenant d'autres sciences sociales. C'est le cas du Public Choice avec notamment les travaux de James Buchanan et Gordon Tullock.

En résumé, l'anti-étatisme et l'efficacité opérationnelle de cette école, constituent sa force réelle. Cependant, les conséquences de celle-ci demeurent ambiguës, car le progrès de la science économique et la réaction anti-étatiste peuvent provoquer des situations d'évolution ou d'involution suivant la modalité des pratiques concrètes de la vie politique et économique. Si en Amérique latine son application peut paraître négative, il faut encore attendre que ces idées terminent leur cycle avant de formuler un bilan définitif qui devra inclure les actualisations et les modifications qui découleront obligatoirement des réactions inévitables à cette théorie et à son expérience.

*La démocratie dans la périphérie,
vue des centres*

En fait, certains auteurs aux États-Unis et en Europe ne nient pas la démocratie mais doutent de sa viabilité en Amérique latine. Grâce à un [129] piège épistémologique curieux, ils estiment que leur vision démocratique peut être ethnocentriste et qu'ils ne peuvent se prononcer sur ce qui se passe en Amérique latine, en fonction de catégories qui leur sont propres. La relativité historique conduit ainsi à un ethnocentrisme inversé, qui évolue étape par étape, et finit par annuler tout à fait la démocratie dans le continent (d'abord les institutions, ensuite le pouvoir constitutionnel et enfin les droits de l'homme).

Signalons dès à présent qu'il ne s'agit pas de nier l'historicité et les conditions anthropologiques dans le cadre desquelles évoluent les institutions. Ce que nous rejetons est l'historicité radicale qui nie finale-

ment la valeur de l'individu. On pourrait tenter de dresser une liste exhaustive des causes, basées sur des théories scientifiques élaborées dans les pays des centres, qui débouchent fatalement sur une impossibilité de la démocratie. Cependant, étant donné le caractère limité de cette étude, nous nous limiterons à y faire des allusions.

Certaines conceptions nord-américaines

Les responsabilités qu'implique le rôle joué dans le monde par les États-Unis, sont une source de confusion au niveau de la théorie et de l'action politiques démocratiques. C'est ainsi que certains experts nord-américains en sciences sociales s'attachent à obtenir de façon compatible, une affirmation des droits de l'homme en Amérique latine, sans pour autant recourir à des modalités d'intervention politique dont les résultats viendraient contredire l'intention initiale ¹⁵⁹.

La situation est complexe et les intentions louables. On peut néanmoins contester la démarche théorique utilisée pour démontrer les différences entre les constellations historiques nord- et latino-américaines, ou du moins son caractère encore flou.

Les différences de contexte, certes considérables, s'expliquent par les origines dissemblables de la colonisation anglaise et ibérique. Et la clé positive de ces différences est le caractère corporatiste des sociétés postibériques. Établir le bien-fondé des diverses opinions sur lesquelles se basent les multiples affirmations de cette conception est une tâche ingrate. Il s'agit en effet d'une combinaison d'enquêtes empiriques, de jugements historiques et de valeur, dans le cadre d'un système analytique auto-entretenu par des citations récurrentes ¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Howard Wiarda, La lucha por la democracia y los derechos humanos en América latina, *Estudios sociales*, n° 18, 4^e Trimestre, 1978.

¹⁶⁰ L'exemple typique des ressources méthodologiques employées : Wiarda fait remarquer au sujet du « droit à la rébellion », propre selon lui, à la tradition ibéro-américaine : « La littérature est très abondante et va de Saint Thomas au livre de Fidel Castro *History will absolve me*, etc. » La citation montre une association qui, en tant que telle, peut être ou non une connexion causale de type culturel ou un certain modèle prédominant et identifié historiquement. H. Wiarda, *op. cit.*, p. 38.

Si la manière d'utiliser l'abstraction est très contestable au niveau philosophique, on n'essaie même pas dans le domaine sociologique, de recourir au concept, du reste typiquement américain, des équivalents fonctionnels. De ce fait, l'analyse politique et sociale décrit les caractéristiques et non les rapports entre les parties intégrantes.

[130]

Néanmoins, certaines appréciations partielles et limitées de la société latino-américaine correspondent à des évidences palpables : la faiblesse des organisations sociales, le degré élevé de centralisation, etc. Comme nous le verrons plus loin, ces appréciations sont récupérées par les analystes de la société civile et ceux qui prônent une extension des mécanismes de participation sociale. On constate une tendance hâtive à construire un modèle historique d'origine coloniale en tant que paradigme prédominant des comportements politiques contemporains. On ne tient pas compte du fait que l'Amérique latine a subi – suivant les époques et les pays – des influences multiples et même contradictoires dérivées de sa racine ibéro-américaine.

Un des problèmes principaux est l'articulation d'une partie de la communauté scientifique sociale nord-américaine avec les stratégies politiques gouvernementales pour l'Amérique latine, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. À ce propos, on peut distinguer, malgré leur interdépendance, deux ordres d'idées : d'une part la valeur des droits de l'homme et les circonstances historiques dans lesquelles leur respect est accepté ou bafoué, et d'autre part, les procédés auxquels peut recourir une puissance mondiale dans le but de les protéger sans utiliser des formes d'intervention politique directe.

L'alternative, légitime en soi, d'une stratégie discrète et prudente en matière de droits de l'homme, devient contestable lorsqu'elle est basée sur des jugements « scientifiques » ne dépassant pas, de ce fait, le caractère d'hypothèse. Même la différence fondamentale entre droits de l'homme primaires et secondaires perd toute valeur lorsqu'on relativise le respect des droits de l'homme en fonction des traditions dont ils sont issus. Pourquoi, par exemple, reconnaître le droit à la vie et condamner la torture si certains peuples précolombiens ne reconnaissent pas la valeur de la vie humaine et trouvent normal de mutiler leurs ennemis ? Dans quelle mesure ces coutumes ont-elles moins d'importance que les traditions culturelles des conquistadores ?

En Europe, certains milieux radicaux envisagent le problème sous un angle révolutionnaire. La démocratie en Amérique latine n'aura qu'un contenu rhétorique tant que subsistera la structure sociale actuelle. Ces positions ne Constituent pas en soi une école, car elles sont souvent exprimées de façon diffuse, ce qui ne les empêche pas d'imprégner la vie politique comme des messages que les moyens de communication transmettent à propos des événements latino-américains ¹⁶¹.

C. Les explications structurelle de la crise démocratique

Crise politique et modernisation

L'étude d'O'Donnell a ouvert la voie à la plupart des experts en sciences sociales de la région ¹⁶². Ce spécialiste argentin de science politique a [131] introduit la notion de régimes bureaucratiques-autoritaires comme tentatives de réponse aux tensions politiques dérivées de la forte modernisation (Brésil, Argentine). Ces nouvelles dictatures diffèrent complètement des dictatures traditionnelles par les ressources technocratiques qu'elles utilisent pour imposer leur contrôle politique. Celui-ci requiert des moyens coercitifs plus importants pour neutraliser les forces sociales activées par des processus nationaux antérieurs de mobilisation dans le contexte de sociétés plus différenciées et plus complexes.

Le plus grand mérite d'O'Donnell est précisément son explication de la genèse de l'autoritarisme. En effet, selon la théorie de la modernisation, la probabilité démocratique augmente aux stades supérieurs du processus de modernisation. Et pourtant, la réalité a donné la preuve du contraire. Bien qu'O'Donnell milite contre les régimes autoritaires-bureaucratiques (« au niveau du fonctionnement, ces ré-

¹⁶¹ Un exemple de cette approche est le document présenté par le Professeur Werthein au Dialogue sur la participation organisé sous les auspices de l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRIS). Programme de participation, Genève, juin 1981.

¹⁶² Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, Argentine, 1972.

gimes ne semblent pas du tout souhaitables, ni quand ils “réussissent”, ni quand ils “échouent” »), sa conception est moins claire en ce qui concerne les stratégies d’action susceptibles d’être menées à bien pour éviter l’arrivée au pouvoir de ces régimes, ou d’y mettre fin lorsqu’ils y sont déjà. La thèse d’O’Donnell est très proche de celle de Huntington qui qualifie de « prétorianisme de masse » une intensification de l’activation sociale et politique qui ne prévoit pas les circuits correspondants d’institutionnalisation ¹⁶³.

Le pessimisme d’O’Donnell ressemble à l’optimisme de la thèse de la modernisation : en effet, son « point de départ principal est l’idée selon laquelle le régime politique s’explique par les stades de modernisation et de développement économique » ¹⁶⁴.

Contrairement à ce que l’on pourrait croire, la séquence qui conduit à l’autoritarisme est relativement mécaniste : développement... une plus grande pluralisation... (politique) enlèvement... autoritarisme.

Deux questions s’imposent : cette marche vers le précipice est-elle inévitable ou pourrait-elle être évitée par des moyens purement politiques ? Les études sur l’autoritarisme sont-elles des rationalisations a posteriori ou ont-elles un caractère prophétique ?

Il faut souligner un autre facteur important qui concerne l’insertion internationale du nouvel autoritarisme, par le biais de ses rapports avec les grands conglomérats transnationaux et notamment avec les capitaux financiers. Il est évident que les incidences de la crise financière internationale et de la récession économique mondiale ont favorisé le courant de capitaux financiers vers les pays à régime autoritaire dont les systèmes économiques libéraux sont ouverts au marché mondial. Le nouvel autoritarisme a démontré que la conjoncture internationale influe considérablement sur les processus de consolidation de ce type de régime. Inversement, les tendances démocratiques d’origine externe, bien [132] qu’elles n’empêchent pas les régimes autori-

¹⁶³ Le livre classique à cet égard est : S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. Malgré tout, l’idée de l’institutionnalisation ouvre la voie à des modèles de régimes politiques susceptibles de contribuer à intégrer le processus inachevé de l’activation sociale à l’ordre politique.

¹⁶⁴ A. Solari, et. al, op. cit.

taires de se maintenir, contribuent fortement à éviter qu'ils ne se consolident et se légitiment tout à fait.

Les travaux de cette école ont un mérite incontestable, celui d'avoir mis en évidence que la croissance économique de l'Amérique latine, si elle se maintient au rythme des 25 dernières années, ne signifie pas nécessairement qu'on évolue vers des formes démocratiques. Néanmoins, comme il a été dit plus haut, on ne peut pas en conclure pour autant que la croissance économique s'accompagne inexorablement d'une évolution vers la dictature. On en revient ici à un point mentionné auparavant, à savoir le faible pouvoir prophétique de cette conception analytique ¹⁶⁵.

Il ne s'agit pas de prédire selon les critères scientifiques ; ce ne saurait être le cas d'aucune théorie en matière de science politique. Ce que nous attendons d'une théorie est plus modeste, et répond à la question suivante : comment les conclusions peuvent-elles être mises au service de l'action politique en général, et de l'action en faveur de la démocratie en particulier ? La réponse est dans l'ensemble, assez peu encourageante, étant donné l'obsession analytique de ces conceptions pour prouver la détermination structurelle de la politique. Ceci conduit fatalement à une tentative, parfois imperceptible, d'analyse post facto, dans le but de théoriser.

Mais il y a un autre facteur : l'effet d'optique de l'autoritarisme. Les nouveaux régimes autoritaires s'attachent, en premier lieu, à modifier à brève échéance les institutions politiques. Ces modifications peuvent altérer la surface ou les fondements mêmes des institutions. Seule l'analyse historique peut déterminer le quantum réel de ces transformations.

Bien évidemment, c'est le régime autoritaire lui-même qui se charge d'empêcher toute enquête visant à déterminer à quel point les institutions politiques ont été démantelées. Pour compenser l'analyse rendue impossible, surgissent les simples intuitions, qui à leur tour,

¹⁶⁵ L'approche de Huntington, au contraire, possède un degré élevé de prophétisme, en raison de son envergure mondiale et du type de variables macroéconomiques qui composent son schéma analytique. Au-delà de la sélection de variables, ce qui est implicite chez Huntington c'est une sorte de cycle hobbesien de durée illimitée. Tant que la constellation historique reste stable, les probabilités de solutions pessimistes sont très fortes.

sont fortement influencées par les facteurs émotionnels dérivés des accrochages entre défenseurs et détracteurs de l'autoritarisme.

Faute de pouvoir analyser le régime politique proprement dit, les experts en sciences sociales dérivent de plus en plus vers l'explication structurelle de la politique dont les lignes rationnelles séduisent par l'harmonie logique de leurs déductions. Néanmoins, les événements quotidiens et les avatars de ces régimes ne s'expliquent qu'à la lumière de l'empathie inhérente à la vie politique : conflits, passions, idées, obsessions idéologiques, etc.

[133]

Le paradoxe du mécanisme extrême

Nous nous limiterons à faire une brève référence aux théories de la dépendance de type ultra-mécaniste, et cela aux fins d'en démontrer la logique paradoxale. En effet, l'explication la plus strictement structurelle, par un bond logique considérable, finit par devenir une action politique nécessairement caractérisée par un degré élevé de volontariat. C'est le fameux dilemme : socialisme ou fascisme, de Theotonio dos Santos. Pour celui-ci, cette alternative est la seule solution qui s'offre aux pays dépendants face à la crise du capitalisme, étant donné l'échec ou l'instabilité des formules hybrides de type populiste ou réformiste ¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Dans le contexte d'une définition aussi mécaniste, la probabilité de réussite du terme socialiste de l'équation est assez nébuleuse. Les derniers événements du Nicaragua ne sont pas exceptionnels car l'insurrection nationale face à une dictature presque séculaire est, tout au plus le préalable à l'issue favorable de la révolution. Celle-ci découle d'un ensemble de facteurs politiques, de mesures spécifiques adoptées par les pays du Pacte andin, la politique du gouvernement Carter, l'aide accordée par son voisin, le Costa Rica etc.

D. Les nouveaux horizons de l'analyse au service de la classe politique

Diverses tendances, certaines plus explicites que d'autres, témoignent du souci d'envisager l'analyse et l'action politique sous des angles nouveaux. Ces tendances ont des origines idéologiques diverses. La gauche remet en cause le léninisme et cherche à le remplacer par des interprétations de type gramscien. On constate d'autre part l'apparition à un niveau existentiel d'une reconnaissance de la valeur des Droits de l'homme, et d'un scepticisme marqué à l'égard des méthodes politiques, qui dans un passé récent, ont favorisé unilatéralement le contrôle rigide de l'État au détriment de la société civile ¹⁶⁷.

Ces nouvelles tendances centrent l'analyse sur le renforcement de la société civile ou sur la nécessité d'établir des marges plus importantes pour la décentralisation sociale et, en général sur la nécessité d'approfondir les mécanismes et les expériences de participation sociale. Ces nouvelles tendances ne se cristallisent pas encore d'une façon définitive. Ce sera sans doute chose faite au cours de cette décennie.

Le renforcement de la société civile et les mécanismes de participation sociale et politique ¹⁶⁸.

Ce type de conception se préoccupe peu du processus conjoncturel de transition de l'autoritarisme à la démocratie. Il cherche, avant tout, à déterminer les causes profondes et récurrentes des crises politiques. Pour expliquer la crise au-delà des circonstances spécifiques à chaque conjoncture, [134] ces conceptions partent d'une même hypothèse, à

¹⁶⁷ Voir à ce sujet, Angel Flisfisch, Rolando Franco et Eduardo Palma, *Planificación con participación : dimensiones, viabilidad y problemas*. Étude présentée au séminaire international sur la participation sociale en Amérique latine, Équateur, 17 au 21 novembre 1980.

¹⁶⁸ Au sujet des diverses conceptions du renforcement de la société civile, voir Angel Flisfisch, « Notas acerca de la idea de reforzamiento de la sociedad civil », *Revista Crítica y Utopía*, Buenos Aires, Argentine, mars 1982.

savoir la faiblesse de la société civile. Les symptômes en sont évidents : manque d'organisations sociales ou faible utilisation de celles qui existent. Les interprétations sociologiques et historiques de ces symptômes varient.

Les gramsciens l'expliquent par les crises d'hégémonie, d'autres par le schéma paternaliste du développement social et les modalités étatistes d'insertion sociale après la crise de l'État oligarchique dans les années 30.

Actuellement, le thème de la participation revient au premier plan, après avoir été considéré comme secondaire au cours des années 70. On s'efforce de consolider la théorie, de façon à l'étendre au plus grand nombre possible de domaines et de niveaux. Des propositions ont surgi, telles que celle de voir l'État accorder des ressources compensatoires favorisant la participation des marginaux, ou celle de décentraliser les décisions aux niveaux régional et local. La participation est également liée au processus de planification, de formulation et d'exécution de la politique publique, et, en particulier de la politique sociale sectorielle (santé, enseignement, logement, protection sociale).

Ce retour au thème de la participation est dû à une déception provoquée par les grands mythes de ces dernières années. Cela se traduit par une modestie analytique, axée sur les micro-problèmes bien délimités et qui sont le produit des exigences de la pratique sociale. On s'accorde à reconnaître qu'il y a eu dans le passé récent un divorce entre les inquiétudes des intellectuels et les exigences sociales ¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Voir Albert O. Hirschman, « The turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants », in *The New Authoritarianism in Latin America* ; édité par D. Collier, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, p. 82.

« Ceci nous conduit dans une nouvelle direction. On tient souvent pour acquise une sorte de stricte proportionnalité entre les problèmes que rencontre une société et les problèmes que lui exposent ses intellectuels, ses décideurs et les autres notables. Une telle proposition est contestable. Il est possible que l'articulation des problèmes et l'élaboration de leurs solutions connaissent des moments intenses sans aucun rapport avec ce qui se passe réellement dans l'économie et la société. Ce processus autonome pourrait évidemment produire d'importantes conséquences politiques et je soutiendrai, en guise d'antithèse à mes précédents développements, qu'un tel phénomène était frappant en Amérique latine dans les dernières décennies ».

D'autre part, la démystification atteint également les bastions les plus traditionnels de la droite, ceux de la permanence des forces politiques. C'est notamment le cas du juridisme traditionnel de certains pays dont les régimes politiques démocratiques du passé avaient élaboré un tissu complexe de lois ; on constate, dans ce cas, que la démocratie était un processus au niveau de l'État, mais qui ne passait pas par les mécanismes sociaux. L'État était donc plus démocratique que la société.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, les analystes qui prônent le renforcement de la société civile et des mécanismes de participation, ont une attitude plutôt apolitique (en tout cas plus socio-centriste que poly-centriste).

[135]

La spécificité du régime politique

Il ressort de l'examen des types de régime économique qui prédominent en Amérique latine, que ceux-ci présentent des caractéristiques communes, alors que les régimes politiques diffèrent énormément. Qui plus est, le facteur le plus déterminant pour différencier les économies mixtes de la région est l'importance géographique des pays. C'est ainsi que le Brésil, le Mexique, l'Argentine et le Venezuela présentent des structures économiques similaires et des différences considérables en matière de régimes politiques. Il en va de même si l'on compare, aux niveaux économique et politique, des pays plus petits, comme Cuba, le Costa Rica, le Guatemala, l'Équateur.

Ces exercices comparatifs sont sans doute trop évidents mais constituent une réaction contre une modalité analytique de type structurel, la seule qui fût en vigueur au cours de la décennie précédente ¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Fernando E. Cardoso a exprimé un point de vue similaire au sujet des régimes autoritaires-bureaucratiques : « Afin de caractériser plus clairement les processus politiques autoritaires contemporains, il est essentiel de distinguer le concept de régime politique et le concept d'état. Par "régime" j'entends les règles formelles qui relient les principales institutions (le législatif à l'exécutif, l'exécutif au judiciaire, le système de partis aux trois précédentes), ainsi que le problème de la nature politique des liens entre citoyens et gouvernants (démocratique, oligarchique, totalitaire, etc.) », « On the

La lutte pour les droits de l'homme

La lutte en faveur des droits de l'homme a constitué, tant dans la théorie que dans la praxis, un essai pour rendre à la politique sa spécificité et au régime démocratique sa dignité.

Même les anciennes méthodes de lutte ont changé. En effet, l'insurrection ou la dissidence ont cédé le pas, au cours de la dernière décennie, à des méthodes de résistance personnelle ou de non-violence active, dont la force de mobilisation a été démontrée lors de l'indépendance de l'Inde et dans la lutte contre la discrimination raciale aux États-Unis. Gandhi et Martin Luther King ont réussi ainsi à inspirer de vastes mouvements de résistance contre les excès et l'oppression des dictatures latino-américaines.

La valeur accordée aux droits de l'homme a également évolué dans les analyses politiques courantes. Il y a quelques années, une démocratie formelle était celle qui était reconnue comme possédant un régime politique démocratique mais dont les modalités économiques et sociales n'avaient pas atteint le même degré de démocratie. Bien que ces analyses persistent, elles ne jouent plus un rôle prépondérant.

C'est l'expérience même de la lutte politique, qui donne toute leur valeur aux droits de l'homme et les consacre comme conditions indispensables à tout ordre politique véritablement humain.

[136]

II. La diversité des problèmes de la démocratie en Amérique latine

L'approche et ses limites

L'approche des problèmes de la démocratie en Amérique latine, dans ce chapitre, sera double :

- identifier le type d'obstacles auxquels se heurte ce régime ;
- proposer des alternatives stratégiques pour son fonctionnement.

Ces deux objectifs sont d'une telle envergure que nous nous sommes fixés un but médian, c'est à dire envisager les différentes dimensions du régime démocratique, en montrant la spécificité des problèmes sur lesquels porte chaque niveau d'analyse. Conformément à ce qui précède, l'analyse s'attachera à déterminer la spécificité du pouvoir politique dans les diverses situations ¹⁷¹.

A. Les réductionnismes courants

Par réductionnismes courants, on entend ceux qui proviennent de la pensée académique.

Il s'agit de savoir si l'on dispose ou non d'une théorie du développement politique, susceptible d'incorporer la diversité latino-américaine à une matrice théorique. À notre sens, ce n'est pas le cas jusqu'à présent. Néanmoins l'apport important des théories du développement politique n'est pas à négliger, notamment celles qui proviennent de la science politique américaine. Les découvertes, entre autres, de Powell, Almond, Verba, Apter et surtout d'Huntington, sont particulièrement

¹⁷¹ Ce thème des situations du pouvoir a été abordé plus en détail par Jean Ladrière, *Le pouvoir* et Arthur Gilson, *Pour une démocratie efficace*, Librairie Universitaire, Louvain, 1965, *passim*.

dignes d'intérêt. Mais il reste beaucoup à faire au niveau théorique et documentaire avant de pouvoir disposer d'un modèle élaboré.

On a souvent reproché aux différentes expressions américaines du développement politique, leur caractère ethnocentriste et d'auto-valorisation. Cela est dû au fait qu'elles s'attachent à expliquer en termes sociologiques – concrètement dans le modèle structurel fonctionnaliste – les concepts démocratiques inhérents à une philosophie sociale, particulièrement axée sur l'éthique et le credo américains. Ces données intellectuelles existent sans aucun doute, même si elles ne sont pas toujours exprimées de façon explicite.

D'autres tentatives basées sur d'autres sources doctrinales n'ont pas eu plus de succès. Le chapitre précédent contenait une critique radicale du problème autoritaire-bureaucratique. Il faudrait y ajouter, à un niveau purement sociologique, que l'extension à tort et à travers du modèle d'O'Donnell, a fini par vider de sens un concept créé pour définir une certaine situation historique déterminée. Ce modèle devient si général et si vulnérable aux attaques, qu'il finit par devenir pratiquement inutile. Étant donné la diversité des situations existantes (Brésil, Ouganda, Chili, Uruguay, Pérou de Velasco et Morales Bermudez, Bolivie, Portugal, [137] Espagne, Grèce, etc.), la plupart des caractéristiques énoncées plus haut ne sont pas présentes dans les cas qu'on prétend envisager. C'est ainsi, par exemple, que l'essor des multinationales, considéré par beaucoup comme un élément objectif des régimes bureaucratiques-autoritaires, était inconnu au cours de la période de l'entre-deux-guerre dans les pays d'Europe centrale. D'autre part, « l'intensification de l'industrialisation » ne pourrait être considérée comme une caractéristique dans plusieurs pays latino-américains ¹⁷².

¹⁷² Rolando Franco, « Estados burocrático-autoritarios y Democracia en América Latina », *Pensamiento Ibero-americano*, No 1, Vol. 1. premier semestre 1982.

*a) Les niveaux de développement
et la qualité de la vie sociale*

Les niveaux de développement atteints par les divers pays latino-américains et des Caraïbes, et partant la qualité de la vie sociale mesurée par les différents indicateurs utilisés à cette fin, sont relativement indépendants de ce qu'on pourrait dénommer « la qualité de la vie politique ». En effet, celle-ci implique une formule légitimée d'exercice du pouvoir, consacrant dans les faits les libertés politiques.

À ce propos, citons une publication récente de l'Institut de Planification Économique et Sociale pour l'Amérique Latine (ILPES) : « Au niveau de l'élaboration de plans, de programmes et de projets, on constate une tendance à supposer que la solution des problèmes du développement social est essentiellement une affaire de volonté politique. Pourtant, les modèles de développement social sont en rapport étroit avec leur stade de développement économique. Par conséquent, les activités de planification se voient conditionnées par l'importance et la dynamique des variables économiques ». Jusqu'à présent, le propos reste clair, mais cela va changer : « On peut donc affirmer sur la base de ces données que, du moins dans un laps de temps comme celui que nous envisageons (une décennie), les facteurs d'ordre structurel et l'inertie historique jouent un rôle crucial dans la détermination de l'importance relative du coût social. Ceci est particulièrement évident dans les cas du Chili et de l'Uruguay, pays qui, au cours de la décennie, ont subi d'importants changements d'orientation, tant au niveau de leur politique économique que sociale. Comparativement, le Chili maintenait, en 1974, un des taux absolus les plus élevés en matière de coût social, malgré la diminution enregistrée au cours de la période »¹⁷³.

¹⁷³ Voir à ce propos, ILPES, *El Estado de planificación en América latina*, E/CEPAL/ILPES, octobre 1980, pp. 271-280. Il est important de tenir compte des différences impliquées par les stades de développement dans le cadre des options politiques des divers régimes. Ces différences sont considérables entre les pays caractérisés par un niveau élevé de développement et ceux à faible développement. Les options politiques sont plus importantes pour ces derniers que pour les premiers.

En général, le développement économique est une condition nécessaire mais non suffisante du développement politique. Nous verrons plus loin que la corrélation entre ces deux développements démontre que « l'état de nature » dans les pays riches peut être moins crucial que le même état pré-politique dans les pays pauvres, dans un contexte de régimes autoritaires. [138] (Dans un contexte de régime totalitaire, cette corrélation peut être inversée).

*b) Les structures économiques :
les économies mixtes et/ou les capitalismes d'État
latino-américains*

L'économie mixte, nul ne l'ignore, est la modalité d'organisation économique la plus répandue en Amérique latine et dans les Caraïbes. On pourrait affirmer qu'en fait, l'économie mixte est le modèle normal de développement de la région. Chacun sait que l'économie mixte est actuellement la forme couramment adoptée par le capitalisme contemporain. La tendance générale du développement latino-américain a conduit à des modalités implicites et non délibérées de la présence de l'État dans l'économie.

Oszlak signale à ce propos : « Il s'agit plutôt de produits historiques qui découlent d'une combinaison particulière de facteurs, susceptibles d'être extrapolés et identifiés dans certaines caractéristiques fondamentales avec des modèles extrêmes. En tant que produit historique, ces formes "intermédiaires" reconnaissent un passé différent et posent le problème de leur évolution future et de leur destin »¹⁷⁴.

Mais, que recouvre le concept de capitalisme d'État ? Il serait aisé de définir une économie mixte par la coexistence de formes de propriété privée et d'État, dans les moyens de production. Le capitalisme d'État serait, quant à lui, caractérisé par la prédominance de la propriété de l'État, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Définir le capitalisme d'État est, néanmoins une tâche semée d'embûches. Oszlak fait remarquer : « Les textes font état d'une grande variété d'expres-

¹⁷⁴ Oscar Oszlak, « Capitalismo de Estado : forma acabada o transición ? », in *Gobierno y empresas públicas en América latina*, CIAD, Éditions SIAP, Buenos Aires, Argentine, 1978, p. 16.

sions, qui chacune à leur tour, servent à désigner un même ordre social caractérisé par une présence active de l'État dans l'économie, la régulation de la vie sociale et le contrôle politico-idéologique ». «Capitalisme d'État», «capitalisme social», «socialisme d'État», «capitalisme monopoliste d'État», ne sont que quelques termes souvent en concurrence, appliquée à une même expérience ou conjoncture historique »¹⁷⁵.

Certaines précisions s'imposent. Pour l'instant, le problème se pose dans deux sous-ensembles de pays :

- *Les pays moyens ou petits*, caractérisés par un important secteur patronal de l'État : La République dominicaine et le Costa Rica (les petits pays) et le Pérou, l'Uruguay et le Chili (les pays moyens) ; ces deux derniers même après l'instauration de modèles autoritaires capitalistes.
- *Les grands pays* : le Mexique, le Brésil, le Venezuela et l'Argentine, dont le secteur d'État joue un rôle décisif au niveau économique.

Les époques, les modalités et les projets qui se sont traduits par cette importance de l'économie d'État au sein de chaque économie nationale, [139] diffèrent considérablement. C'est pourquoi Oszlak signale au sujet du capitalisme d'État « qu'il constitue une formule dans laquelle l'État devient un moteur du projet de développement capitaliste et partage avec le secteur privé la propriété des moyens de production » et, désormais, « il n'est pas rare de trouver des cas de capitalisme d'État dans des contextes aussi hétérogènes »¹⁷⁶.

Sans nier l'incidence de la structure économique sur le régime économique, on constate qu'une même structure de type économique se retrouve dans les types les plus variables de régimes politiques. Cette constatation est valable tant pour la comparaison entre les pays, qu'au sein d'un même pays entre les diverses époques.

¹⁷⁵ O. Oszlak, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁶ O. Oszlak, *op. cit.*, p. 52. (L'auteur n'essaye pas de classifier les pays dans cette catégorie. Il n'accepterait probablement d'y inclure que les pays relativement plus avancés).

Il reste néanmoins une question décisive, qui est celle de la dynamique du développement et les transitions d'une étape à une autre dans le processus de modernisation. Comme il a été mentionné plus haut, le mérite des analyses des régimes bureaucratiques-autoritaires est précisément leur tentative d'expliquer la crise démocratique par les exigences inhérentes aux modernisations avancées ou à l'insertion dépendante dans l'économie mondiale.

On constate donc l'apparition dans ces conjonctures d'un nouvel acteur, la bourgeoisie d'État. Il y a une contradiction formelle entre la notion de bourgeoisie (classe issue de l'appropriation privée des moyens de production) et celle d'État, dont l'objectif est le contrôle du bien public. S'il est vrai que le secteur social qui contrôle les entreprises de l'État n'est pas le propriétaire privé des moyens de production, il contrôle néanmoins les décisions de production. Ce secteur devient en quelque sorte le soutien social du capital et ce dernier ne fait pas de distinction entre « privé » et « public »¹⁷⁷.

Deux phénomènes sont indéniables : l'apparition de ce nouvel acteur et le caractère capitaliste du développement. Il reste néanmoins à déterminer si cet acteur et cette modalité de développement impliquent un seul type de régime politique. On retrouve cette nouvelle forme sociale et ce type de développement à des degrés divers de transparence et d'importance, au Brésil, au Mexique, et même dans une moindre mesure, au Venezuela et en Argentine.

La seule énumération de ces pays suffit à ouvrir l'éventail des insertions de ce patronat public au sein de régimes aussi dissemblables, et même des variations de cette insertion dans les différents stades d'un même régime politique.

Nous devons, une fois de plus, souligner que nous ne prôtons pas une autonomie complète du régime politique par rapport à l'État et à la société civile. Il faut un degré d'autonomie qui ne permette pas de déduire de façon mécaniste le régime politique de la structure économique ni de [140] la dynamique de la modernisation ou de la croissance dépendante. Diverses options politiques restent toujours possibles, délimitées par les marges structurelles. Notre thèse est que le

¹⁷⁷ Fernando Enrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratización*, Paz e Terra, Sao Paulo, 1975, pp. 16-17.

champ d'action est plus vaste qu'on ne le pensait généralement dans un passé récent.

B. Le retour du modèle démocratique classique à la lumière de la réalité latino-américaine

a) La qualité de la vie politique démocratique et les tensions inhérentes à ses régimes politiques

Faisant une concession à la mode, nous emploierons l'expression « qualité de la vie politique démocratique », expression qui exprime généralement un indicateur synthétique de la « bonne » vie sociale. Le concept en tant que tel, n'est pas très différent de ce que l'on appelait auparavant le « bien commun ».

La construction démocratique est complexe et implique des dimensions de nature diverse, susceptibles d'entrer facilement en contradiction. On a dit et répété que la démocratie serait plutôt grise, alors que ceux qui en sont privés la voient en rose. La nécessité de consentir à des compromis, dont certains certes sont authentiques et d'autres non, est souvent interprétée, et notamment en Amérique latine comme un obstacle à la réalisation des profonds changements que requiert le continent.

La démocratie est un régime de recherche de l'unité par la diversité. Cela implique toute une série de tensions : politisation-dépolitisation, mobilisation-démobilisation, conscience militante-engagement politique, organisation-participation spontanée, etc. Les régimes démocratiques ont connu, ou connaissent encore ce genre de tension. Pour en aborder l'examen, nous recourons plus à la philosophie sociale qu'à la science ou à la sociologie politique contemporaines.

b) Le régime politique démocratique

Un régime politique « est l'expression d'un ensemble de relations, localisées dans un secteur déterminé de la société. Ce secteur se structure en une hiérarchie de rôles assumés par des personnes ou des groupes qui exercent une domination ou un contrôle sur le reste de la société. L'essence d'un régime politique réside dans le monopole de la coercition et dans sa prétention à adopter des décisions qui engagent toute la société ; sa forme concrète d'existence se manifeste par une série de règles qui déterminent la sélection des autorités et des frontières entre gouvernants et gouvernés »¹⁷⁸.

Le régime politique est ainsi différencié de l'État et de la société civile, et ne s'identifie pas à la société politique. Le gouvernement, quant à lui, assume certaines positions de pouvoir au sein d'un régime politique déterminé. La domination que revendique le régime politique repose sur un principe de légitimité, la souveraineté populaire. Le processus de légitimation est donc double : « d'une part, les régimes politiques proposent [141] un type de légitimité qui revendique l'obéissance ; d'autre part, les membres d'une société nationale concèdent sa légitimité au régime, en fonction de ses valeurs et de ses intérêts. Dans un premier temps, un début de légitimité se traduira par des institutions et des mesures d'autorité ; ensuite le système de légitimité sera exprimé par des modèles opérationnels, au sujet desquels il y a coïncidence ou consensus entre les valeurs du régime et les valeurs sociales »¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Nous avons eu recours à cette conception du régime politique, qui appartient à Natalio R. Botana, *La légitimité, problème politique*, Centre d'Études politiques, Louvain, 1968.

¹⁷⁹ Natalio R. Botana, Aspectos políticos en el Proceso de Planificación de distintos países de América Latina : el caso de Argentina, ILPES, 1976, Document, 76-4-746-60, p. 7.

1) Le principe de légitimité démocratique

La conception démocratique de la souveraineté populaire porte plus l'accent sur le pluralisme que sur le nombre. Le régime démocratique combine une réduction partielle de la diversité à l'unité, avec un transfert limité de pouvoir. Dans la pratique, ce principe se traduit institutionnellement par le gouvernement à majorité simple ou relative. Cette aversion pour la démocratie jacobine n'implique pas la négation de la participation sociale aux décisions. Mais l'expérience latino-américaine, qu'elle soit de gauche ou de droite, démontre qu'il faut se méfier de la démocratie plébiscitaire dans laquelle « la volonté générale » et souveraine est une forme à peine déguisée de manipulation d'une minorité dirigeante au service de ses propres intérêts et idéologies.

Le principe de la majorité requiert le concours d'élections honnêtes. Et cette honnêteté électorale requiert des mécanismes et institutions légitimées au préalable dans le cadre d'un statut constitutionnel. Dans d'autres régions du monde, cette sincérité électorale inclura des données psycho-sociologiques.

2) La revendication du constitutionnalisme

Une conséquence de ce qui précède est l'apparition d'une nouvelle revendication de constitutionnalisme. Au cours des dernières décennies, il a été dit, avec justesse, que le constitutionnalisme latino-américain était parfaitement démocratique mais que son application était pratiquement nulle. Cette situation a évolué. En général, la nouvelle tendance consiste à établir juridiquement l'arbitraire ou, du moins, le pouvoir et les objectifs de ceux qui le détiennent ou l'usurpent. Cette sincérité Kelsénienne ou ultra-positiviste a mis en échec le constitutionnalisme en tant que modalité de l'État de Droit.

Il est donc indispensable de revendiquer des procédures, des mécanismes, de déterminer la nature et les frontières de l'autorité publique, et par conséquent le statut des opposants et des citoyens en général.

Le prestige du constitutionnalisme a permis d'abord son utilisation rhétorique, et ensuite son usurpation et sa mise à vide totale ¹⁸⁰.

[142]

3) *La dimension du pluralisme politique et social*

Cette dimension démocratique est probablement la plus facile à identifier dans la tradition latino-américaine. En fait, elle devient une source importante dans les crises de légitimité. La diversité idéologique, religieuse et politique est aussi évidente que le pluralisme en soi. Les problèmes commencent au niveau de la pratique du pluralisme : la collaboration pour la transmission du pouvoir et la prise de décision collective. On constate que, très vite, surgissent des doutes et des réclamations au sujet des limites du pluralisme, pour prévenir en général tout comportement extra-légal. Le climat de guerre froide ou de détente atténuée, favorise ce cercle vicieux et entraîne généralement la destruction des institutions démocratiques.

D'autres dangers tiennent à la conception unidimensionnelle du pluralisme et à la précarité des racines sociales du régime des partis. La précarité du régime des partis entraîne normalement la négation ou la diminution des droits de l'opposition, qui, comme le rappelle Robert Dahl, constitue un des meilleurs indicateurs du fonctionnement d'un régime démocratique.

4) *La reconnaissance réelle des droits de l'homme*

L'association entre la reconnaissance réelle des droits de l'homme et les formules démocratiques n'est pas un effet du hasard. Nul n'ignore que l'acceptation de la Déclaration universelle des Droits de l'homme n'implique pas nécessairement l'existence d'un régime politique démocratique.

¹⁸⁰ Un exemple de la laboratoire(sic) est l'article 22 des normes provisoires de la Constitution soumise à « plébiscite », par le Général Pinochet, et qui permet à ceux qui détiennent le pouvoir d'annuler toutes les autres normes de la Constitution.

Il convient d'insister sur la différence entre les Droits de l'homme primaires et secondaires. En effet, dans l'ensemble des droits envisagés dans cette Déclaration, certains n'admettent que peu ou pas de liberté d'interprétation. C'est notamment le cas du droit à la vie (art. 3 de la Déclaration) pour lequel les possibilités d'interprétation sont minimales et indépendantes du contexte de son application, sauf dans les cas limites qui peuvent se prêter à controverse (avortement, peine de mort, révolution). On peut qualifier ce genre de droits de primaires, étant donné leur degré de variabilité très faible, ainsi que leur historicité. Les droits qui présentent une historicité plus vaste peuvent être considérés comme secondaires. L'article 22 contient une clé qui permet de discerner les conditions requises pour l'exercice des droits secondaires (économiques, sociaux et culturels) : « compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque État » et « grâce à l'effort national et la coopération internationale ».

Cette distinction est importante, car d'une part, l'extension induite des droits porte préjudice aux droits essentiels, et d'autre part, le procédé de leur obtention part de la reconnaissance des droits primaires, pour s'étendre ensuite au domaine des libertés et des droits secondaires.

c) Du régime politique à la société politique démocratique

Il convient de distinguer entre le régime et la société politique de type démocratique. Le régime définit la hiérarchie des autorités et délimite [143] leurs compétences. La société politique, elle, définit les droits des citoyens à désigner les autorités et à participer à l'élaboration des décisions. Normalement, l'exercice du droit de cité implique l'opinion, la consultation, le vote et la participation politique par l'intermédiaire des partis dont les rapports forment un régime de partis caractérisé par un style et une culture politiques.

On peut constater, en Amérique latine, l'existence de régimes politiques sophistiqués dont les racines dans la société sont manifestement faibles comme le prouvent l'apathie, la manipulation, l'abstention électorale ou d'autres modalités culturelles.

De même les approches analytiques qui font la distinction entre État et la société politique sont rares, ce qui entraîne une incertitude sur le sens de l'État avec des conséquences néfastes et imprévues.

*d) Le régime démocratique
dans le cadre de l'État national latino-américain*

On attribue souvent aux régimes politiques démocratiques latino-américains des défauts ou des qualités qui correspondent en fait à l'État. Les États latino-américains présentent en effet des niveaux différents de maturité. Certains sont plus avancés, d'autres plus en retard. Ces différences ont de répercussions sur la qualité et l'efficacité des décisions adoptées par les États respectifs. Certes les qualités spécifiques de l'État se transmettent au régime politique avec lequel il co-existe dans le temps. C'est ainsi que l'État affaiblit ou renforce ce régime politique dans la mesure même du système en vigueur à une époque déterminée.

Dans plusieurs cas latino-américains, l'hétérogénéité culturelle implique des formes complexes de domination politique ; le bilinguisme ou la diversité des ethnies ont une plus grande affinité élective avec le fédéralisme qu'avec l'unitarisme rigide qui prédomine dans la région.

Bien que la faiblesse de l'État favorise l'apparition de démocraties fragiles et de « dictatures souples », au fur et à mesure que les responsabilités de l'État deviennent plus complexes à la suite de son interpénétration dans la société civile et de l'interdépendance croissante vis-à-vis du reste du monde, les choses deviennent plus nuancées.

Au cours de la présente décennie, les déficits de l'État posent des problèmes très graves au régime démocratique. Les citoyens exigeant que leur sécurité personnelle soit assurée et que les tâches incombant à l'État soient accomplies, font dire, à tort, qu'un gouvernement énergique est indispensable. Un tel gouvernement n'apportera sans doute pas de changements importants au niveau de la qualité et de l'efficacité des décisions. Par contre, le mal qu'ils provoquent est irréparable pour la pérennité de la démocratie.

*e) Le renforcement de la société civile
et ses rapports avec la société politique*

Il a été dit que le renforcement de la société civile constitue les prémisses indispensables à la consolidation de la démocratie latino-américaine. [144] Néanmoins, comme l'a fait remarquer Flisfisch, le renforcement de la société n'est pas univoque¹⁸¹. Sans prétendre établir une liste exhaustive, cet auteur a extrait de la littérature sociale latino-américaine huit sens différents relatifs à l'idée de renforcement de la société civile :

1. L'acception classique de Tocqueville, le niveau de sociabilité volontaire : « renforcer la société civile équivaut à augmenter et diversifier les possibilités de s'associer volontairement au sein de la société ».
2. L'acception de processus général de démocratisation : « Vu sous cet angle, renforcer la société civile équivaut à créer et à garantir de nouvelles alternatives de participation aux différents niveaux de l'économie, de la vie politique, du fonctionnement de l'État ».
3. L'acception de renforcement de la vie et des intérêts de type corporatif ; l'idée est alors liée à une politisation excessive de la société et partant, à la nécessité d'accorder une grande autonomie aux intérêts purement sociaux.
4. L'acception d'origine marxiste du développement d'une classe sociale déterminée, ou de deux ou plusieurs classes sociales. « Ce sens peut être réduit à l'idée de développement unilatéral d'une seule classe ». « Dans ce cas, la notion gramscienne d'hégémonie serait relativement proche de l'idée du renforcement de la société civile ». En revanche, s'il s'agit du développement de deux ou plusieurs classes (bourgeoisie et prolétariat), « un engagement de classe » pourrait se transformer en « prémisses de la stabilité démocratique ».

181

A. Flisfisch, *op. cit.*, pp. 11, 12, 13, 14.

5. L'acception qui consiste à mettre sur pied, parallèlement à l'économie capitaliste en vigueur, des formes d'organisation productive – ou plus généralement économiques – à orientations anti-capitalistes. Cela « pourrait à long terme déboucher sur des processus globaux de transformation sociale ».
6. Une acception proche de la précédente, relative au renforcement des organisations populaires autres que les partis politiques ; le développement social ne serait pas affecté par les restrictions habituellement imposées aux partis, par des régimes autoritaires, et il s'agirait ainsi d'une condition indispensable à une plus grande démocratisation de la vie sociale.
7. L'acception de « processus de décentralisation politique avec son renforcement des instances régionales et locales de décision, de contrôle et de participation ».
8. L'acception assez vague de résistance à l'intervention de l'État. « Il s'agit tout simplement du pouvoir de la société face au pouvoir de l'État ».

Toutes ces acceptions sont des tentatives de réponses aux lacunes des formules en vigueur. Inutile de mentionner la pluralité de conceptions sur lesquelles se basent ces perspectives. Les notions classiques de société civile et de société politique, la première portant sur les relations économiques [145] et sociales privées et la seconde sur la personnalité du citoyen face à la vie publique, présentent, dans leurs rapports réciproques, les difficultés inhérentes au développement latino-américain. En fait, tout ce qui a trait aux droits de l'individu et aux institutions démocratiques traditionnelles est devenu prémisses indispensables à un régime démocratique.

Cependant, la spécificité latino-américaine (hétérogénéité structurelle et sociale, urbanisation trop rapide, industrialisation tardive, etc.) implique des problèmes d'articulation sociale et politique et des engagements de classes et d'institutions pour les résoudre. D'autre part, les courants culturels de caractère universel, lancent le défi d'un autre type de « révolution » de la société par l'émancipation de la femme, la révision du statut de la famille etc.

CONCLUSION

Au cours de cette étude, nous nous sommes penchés sur divers aspects relatifs à la démocratie d'un point de vue latino-américain. En guise de synthèse, nous mettrons l'accent sur certains aspects abordés précédemment.

1. La tâche qui consiste à préserver « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple », selon la célèbre formule de Lincoln, offre des facettes diverses, dont certaines présentent des caractéristiques universelles et d'autres plus spécifiques à chaque région du monde.

L'affirmation de la démocratie doit acquérir la force d'une réponse mondiale. L'interdépendance croissante, dont le signe en tant que processus est ambigu, oblige à affronter la tendance pessimiste, actuellement à la mode, qui associe la crise de la démocratie à la « décadence de l'Occident » ou aux symptômes de la fin d'une civilisation.

Le régime démocratique implique une foi ou un credo fondamental et, parallèlement, le développement d'une responsabilité politique. Ces deux éléments, la foi en tant que croyance irréductible et la responsabilité politique en tant qu'éthique sociale et politique, permettront de rendre à la politique sa dignité et sa spécificité propres, au niveau de la théorie et de l'action.

Naturellement, chaque nation adoptera les mécanismes et les institutions démocratiques qui répondent le mieux à ses exigences matérielles et à ses modalités d'expressivité culturelle.

Le vaste éventail de modalités que peut adopter le régime démocratique ne doit pas néanmoins inciter à tenter de détruire ou de nier sa substance constitutive. Si précaires que soient les sociétés, on peut toujours favoriser les croyances démocratiques et les formes responsables de l'exercice du pouvoir.

Mais il y a une tâche d'envergure mondiale : la protection des droits de l'homme, et notamment des droits fondamentaux ou primaires. Pour ce faire, les démocrates du monde entier doivent conjuguer leurs efforts et initiatives dans le but de dénoncer les violations

de ces droits à la seule condition d'employer un critère unique pour les juger sans considérations [146] politiques de second ordre. Ceci s'applique notamment là où il existe un État-nation membre des Nations unies. En effet, le concept des droits de l'homme est tout aussi occidental que l'idée de l'État national et on comprend difficilement pourquoi défendre un principe et pas l'autre, étant donné que les deux ont la même origine.

2. En Amérique latine, les efforts doivent porter sur la délimitation de l'analyse politique. Il s'agit là d'une prémisse indispensable de redémocratisation et de consolidation de la démocratie dans lequel doivent s'engager les sujets ou acteurs sociaux et politiques. Les stratégies démocratiques sont basées sur des processus propres à identifier la responsabilité directrice dans l'exercice du pouvoir. En limitant le domaine du non prévisible, l'action sociale et politique perd son aspect de subordination aux déterminations structurelles qui lui donnent un caractère anonyme et une orientation fatale qui échappe totalement à la volonté humaine.

3. Pour mener à bien la tâche démocratique en Amérique latine et dans les Caraïbes, il faudra envisager tout l'éventail de ses dimensions. Chaque effort réfléchi en faveur de la démocratie doit tenir compte de chaque domaine qui peut être distingué au niveau analytique et spécifique.

Le triple renforcement de l'État, de la société politique et de la société civile, simultanément, est une condition qui va de soi. Il faut faire face aux priorités de chaque cas national respectif de façon à combler la brèche déficitaire. Il est bien entendu que les modifications apportées dans un domaine déterminé auront des répercussions au niveau du développement et de l'adaptation des autres.

La plus haute priorité correspond à notre avis aux actions qui visent à renforcer la société civile et à élargir et perfectionner la société politique, notamment le régime des partis. Ces deux processus détermineront le style d'interprétation de l'État et de la société, dont le contenu démocratique dépendra davantage du pôle de la société que de celui de l'État. En effet, l'amélioration de la capacité opérationnelle de l'État doit être conçue comme un instrument au service de la société, en abandonnant les tentations de l'aventure « curzionalpartiste » du coup d'État ou de sa sophistication en fonction d'intérêts

technocratiques, généralement sous l'influence de facteurs transnationaux.

Il n'y aura pas, ni devra y avoir de modèle unique pour renforcer la société civile. Ce n'est qu'au fur et à mesure de leur développement que l'on pourra remettre véritablement en question les hypothèses conceptuelles et théoriques des protagonistes dans leur action de création et réadaptation de la vie sociale. Naturellement, notre projet de renforcement de la société civile répond également à cette interpellation.

Dans le contexte actuel de développement, rendre à la politique sa dignité et à la vocation politique son caractère responsable implique la spécialisation par l'organisation du régime des partis politiques.

Seule une politisation authentique permet la dépolitisation des autres sphères de la vie sociale.

[147]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 8

“LA GOUVERNABILITÉ DES DÉMOCRATIES NORD-AMÉRICAINES.”

Par Harlan WILSON

[Retour à la table des matières](#)

« Ainsi le trait saillant de ma première impression était la distinction aiguë à établir entre l’esprit du peuple américain et la logique de la structure ou du rituel de civilisation imposé ; et non seulement la distinction, mais l’état de tension, de conflit caché entre cet esprit du peuple et cette logique de la structure ; l’espèce de rébellion latente, obscure et continue de l’esprit du peuple contre la logique de la structure »¹⁸².

Quel type de problème pose la « gouvernabilité » ? Et à qui ? Pour évaluer la « gouvernabilité » des démocraties nord-américaines, nous devons d’abord examiner les hypothèses inhérentes au choix de ce mot.

La gauche, ou ce qui tient lieu de gauche en Amérique, se méfie de la nature idéologique des préoccupations concernant la « gouvernabilité » qu’elle considère comme un problème typique des élites et ne concernant qu’elles. Et il n’y a pas de doute que les nouvelles inquiétudes au sujet de la « gouvernabilité » ont été exprimées très éloquem-

¹⁸² J. Maritain, *Réflexions sur l’Amérique*, Paris, Fayard, 1958, p. 22.

ment par les élites dominantes des milieux politiques et des affaires et leurs intellectuels, comme ceux qui participent à la Commission Trilatérale¹⁸³. En général, ces inquiétudes se traduisent par une crainte des excès de démocratie.

Ces inquiétudes et ces craintes au sujet de la démocratie se sont manifestées périodiquement dans la tradition politique américaine depuis l'époque d'Alexander Hamilton, principal porte-parole du parti fédéraliste pendant les années formatrices des États-Unis. De la peur des Whigs durant les années 1830-1840, que le droit de vote élargi puisse conduire à une irresponsabilité collective, à l'idée des experts en sciences sociales d'après-guerre, qui voulaient que la démocratie soit redéfinie pour attribuer à l'élite un rôle particulier, nous remarquons une augmentation croissante des plaintes des élites quant à leur incapacité à gouverner. Il n'est pas surprenant que l'esprit hamiltonien ait survécu étant donné les [148] conditions actuelles de crise et d'incertitude. La « gouvernabilité » est un vieux problème, aussi vieux que l'éthique « managériale » qui en forme le contexte.

D'ailleurs, comme Tocqueville le constatait il y a plus d'un siècle, le cadre plutôt stable des institutions politiques américaines dissimule un dynamisme perpétuel qui engendre incertitude et imprévisibilité dans la vie quotidienne. En Amérique, être « conservateur » signifie « conserver » une culture et un ordre économique dans lesquels bien peu de choses sont sacrées : que ce soit la culture, les objets fabriqués traditionnels ou l'environnement naturel, tout subit un changement constant, incessant¹⁸⁴. En un certain temps, la « gouvernabilité » des

¹⁸³ Voir M. Crozier, S.P. Huntington et J. Watanuki, *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, NYU Press, 1975.

¹⁸⁴ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1951 (Œuvres, papiers et correspondances d'Alexis de Tocqueville), Tome 1, vol. II, 2^e partie, ch. 13. R. Hofstadter, dans son *Social Darwinism in American Thought*, Boston, Beacon Press, 1944, constate que « dans la tradition politique américaine, le parti de la “droite” c'est-à-dire le parti attaché à la propriété et moins donné aux enthousiasmes populaires et aux déclarations démocratiques, a été pendant la plus grande partie de notre histoire identifié aux hommes qui, tout en étant conservateurs au plan politique, étaient, aux plans économique et social, d'impétueux innovateurs et d'audacieux créateurs », p. 9. Ceci indique un contraste évident avec la droite en Grande-Bretagne qui, jusqu'à ces derniers temps, a plutôt été identifiée aux

vies quotidiennes a toujours été assiégée par des forces sociales déchaînées, dans une société impitoyablement dynamique.

Néanmoins, il existe aux États-Unis le sentiment croissant, largement partagé, que l'on n'a jamais eu si peu la situation en main. Des conceptions plus anciennes du désordre, qui emploient des termes de classe, ou les termes masse/élite, quoique n'étant pas dépassées ne nous aident pas à comprendre le phénomène. Il y a un sentiment croissant d'impuissance parmi les citoyens en général. Ce sentiment d'impuissance s'accompagne d'une désagrégation progressive des fondements conventionnels de l'ordre. Nul besoin de nier que certains ont beaucoup plus de pouvoir ou d'autorité que d'autres pour soutenir que l'impuissance générale devient de plus en plus manifeste. Mais il faut nier l'optimisme qui divise le monde entre ceux qui contrôlent (ou sentent que le monde ne peut être contrôlé) et ceux qui sont contrôlés. L'affirmation d'Alan Wolfe, typique de la gauche, selon laquelle « si les groupes dirigeants sentent qu'ils perdent du pouvoir, c'est seulement parce que tous les autres sont en train d'en gagner », s'appuie sur une illusion fondamentale ¹⁸⁵. Sans nier qu'il existe aussi un déclin *général* du contrôle politique qui pourrait être considéré comme une « perturbation ».

Au Canada, la situation socio-économique semble mieux correspondre au modèle classique de désordre politique. Les deux problèmes urgents, à savoir l'opposition entre le Canada français et le Canada anglais, et celle de l'Ontario contre le régionalisme occidental, sont une [149] source fondamentale de division, comme aucune question politique aux États-Unis ne pourrait l'être, si ce n'est peut-être la question raciale. Il est clair que le Canada est confronté à des problèmes de classe, ethniques, linguistiques, et à une polarisation régionale rendant moins évidentes des formes de perturbation plus nuancées. La récente controverse sur la nouvelle Constitution canadienne, révèle le caractère insoluble des différences ethniques et régionales de ce pays. En outre, il ne compte qu'environ 10% de la population des États-Unis et sa situation intérieure est beaucoup moins complexe que

privilèges aristocratiques établis.

¹⁸⁵ A. Wolfe, « Capitalism shows Its Face : Giving up on Democracy » dans H. Sklar, ed., *Trilateralism*, Boston, South End Press, 1980, pp. 295-307. Ce livre est un recueil utile de commentaires critiques sur le trilatéralisme d'un point de vue marxiste.

celle de son voisin, bien que son niveau de vie soit aussi élevé ¹⁸⁶. Mais aux États-Unis, sauf peut-être en ce qui concerne le conflit racial, un conflit politique porteur de division et de polarisation, semble beaucoup moins probable. Il pourrait plutôt s'agir d'une sorte de lente désagrégation des institutions : celle-ci, en fin de compte, pourrait se révéler plus dangereuse, parce que se déroulant en sourdine. Du fait que le spectre du désordre revêt des formes si différentes aux États-Unis et au Canada, il serait bien hasardeux de procéder à des généralisations englobant les deux pays. Cette étude se penchera donc surtout sur les États-Unis.

Il serait présomptueux d'essayer de présenter en quelques pages toutes les données empiriques relatives au problème de gouvernabilité ou de perturbations. Tout ce que l'on peut faire est de présenter une perspective tenant compte du contexte, et se référant le cas échéant à d'autres travaux récents. On ne tentera pas ici d'analyser un seul facteur de la politique américaine. Il s'agit plutôt d'une perspective provisoire, en souhaitant qu'elle puisse éclairer l'univers réel de l'interdépendance politique et sociale.

I. Manifestations

Y a-t-il dans l'expérience quotidienne quelque chose qui indique que l'avenir de la société politique américaine est moins prévisible et moins harmonieux que son présent ? Le sentiment de l'impuissance augmente-t-il ?

D'un point de vue purement matériel, la vie semble beaucoup plus prévisible, que, disons, il y a un siècle dans l'ensemble des pays industrialisés. La diminution de la mortalité infantile, l'élimination des

¹⁸⁶ En janvier 1981, la population du Canada dépassait tout juste 24 millions, face aux 226 millions des États-Unis (recensement de 1980), la Californie à elle seule en comptant 23,7 millions. L'indice de qualité de la vie était, en 1978, 95 pour le Canada et pour les États-Unis. Le revenu par habitant se montait à 10.296 dollars en 1980 au Canada et 8.612 dollars en 1978 aux États-Unis (dollars non constants). Le produit national brut s'élevait à 245,8 milliards au Canada et 2.576,6 milliards aux États-Unis. *The World Almanac and Book of Facts, 1982*, New York, Newspaper Enterprise Association, 1981.

maladies contagieuses, l'anesthésie chirurgicale, la prolongation de la vie et d'autres progrès dans le domaine de la santé, ont énormément contribué aux successions harmonieuses des générations. De même, les progrès technologiques ont permis à l'immense majorité de mieux supporter un rythme de vie plus rapide, plus frénétique. La vie privée ignore un grand [150] nombre de phénomènes affligeant les pays « moins développés ». Et bien qu'aucune personne saine d'esprit ne puisse prétendre que le XX^e siècle connaît moins de violence organisée que les siècles précédents, il n'en demeure pas moins que dans les pays modernes industrialisés, pour l'immense majorité, la simple survie biologique n'est plus le problème crucial.

Et pourtant, malgré la sécurité matérielle, il y a dans les démocraties occidentales un sentiment généralisé d'insécurité et d'impuissance. Celui-ci s'est développé à travers des types d'expérience caractéristiques des États-Unis, à cause de son étendue, mais aussi de ses particularités politiques, sociales et culturelles. Je ne compte pas présenter une théorie générale de la démocratie américaine, mais je passerai en revue, très superficiellement, quelques manifestations possibles de perturbation.

II. Perturbations politiques

En évaluant la « gouvernabilité » du régime politique américain, il faut rappeler que les fondateurs des institutions politiques américaines ne les voyaient pas comme une machine fonctionnant parfaitement¹⁸⁷. Il est vrai que la « gouvernabilité » était considérée comme une vertu

¹⁸⁷ Voir les commentaires de R. Dahrendorf dans une annexe à l'Étude trilatérale : « La gouvernabilité se réfère vraisemblablement à la capacité des gouvernements de donner une direction aux systèmes économiques, aux sociétés et aux communautés politiques dans lesquelles ils gouvernent, et de le faire avec efficacité. Ne pourrait-on pas soutenir que l'une des caractéristiques traditionnelles des démocraties est que nous ne demandons pas aux gouvernements de donner une direction... du moins pas au point auquel les sociétés non démocratiques le demandent ? » Dans la discussion qui suivait, on exprimait l'opinion que les fondateurs américains ne « considéraient *pas* comme leur premier problème une démocratie *gouvernable*. Au moins aussi important pour eux était de protéger les droits des citoyens contre les excès éventuels de leurs administrateurs ». M. Crozier et al., *op. cit.*, pp. 188-196.

de la nouvelle constitution de 1787, par comparaison avec ce qui l'avait précédée, à savoir les Articles de décentralisation radicale de la Confédération. Selon d'autres critères, les institutions nationales américaines sont un modèle d'action indirecte. Complexité intérieure, partage, contrôle et équilibre des pouvoirs : c'était là le legs de Montesquieu, de Hume et de Madison, aux hommes de 1787. En outre, comme des gouvernements étrangers l'ont parfois découvert, à leur grand regret, le fédéralisme américain entrave une action collective efficace et coordonnée. La pluralité sociale, culturelle et économique de la société américaine a conduit un commentateur éclairé des années 50 à parler du système américain comme d'un système de « marchandage décentralisé »¹⁸⁸. Comment un système si « inefficace » peut-il avoir duré si longtemps en subissant si peu de changements ?

Cela n'a pas été sans troubles. La guerre de Sécession, cet effondrement spectaculaire, fut la guerre civile la plus sanglante du monde moderne. Néanmoins, maints historiens considèrent cette guerre comme [151] une aberration dans la continuité des institutions américaines, et certainement pas comme le signe d'un échec de la théorie et de la pratique de l'action indirecte elle-même. De temps à autre, des observateurs perspicaces de la politique américaine – y compris le président Woodrow Wilson, universitaire versé en sciences politiques – ont été enclins à appuyer une forme ou l'autre de gouvernement parlementaire¹⁸⁹ mais ils sont restés minoritaires.

La continuité du système politique américain est-elle menacée aujourd'hui ? En apparence, non. Rien n'indique un type classique de polarisation, de division de la société politique en camps hostiles. Assurément, l'élection de Reagan – qu'on la considère ou non comme une élection « critique » ou comme un tournant¹⁹⁰ – ne constitue pas la

¹⁸⁸ R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, pp. 150-151. Ce petit classique discute de la vitalité des principes fédéralistes madisoniens au milieu du XX^e siècle.

¹⁸⁹ W. Wilson, *Congressional Government*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1885. Wilson préconisait une constitution dans laquelle le président et ses ministres pourraient être de vrais leaders du Congrès. Voir la discussion dans E. Latham, ed., *The Philosophy and Policies of Woodrow Wilson*, Chicago, University of Chicago Press, 1958.

¹⁹⁰ L'expression est à attribuer à W.D. Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, Norton, 1970. Voir cet ouvrage pour un traitement historique général de la décomposition des partis.

preuve d'un changement structurel important. Même l'attaque (inconsistante) de Reagan contre les règlements gouvernementaux, l'assaut qu'il livre aux pauvres des villes et l'encouragement qu'il apporte à des taux de chômage sans précédent depuis la guerre, n'ont pas fourni de preuves de désaffection systématique pouvant conduire à une crise, au sens classique de « contradiction » ou de polarisation.

Néanmoins, de nouvelles tensions, différentes des types de conflits plus anciens, commencent à se manifester. Une de ces tensions, relevée fréquemment dans les écrits spécialisés, est le déclin des partis politiques. Ces dernières années, la politique américaine a été caractérisée par un déclin dans l'identification des électeurs aux partis, ainsi que par une diminution de la capacité des partis à rassembler les intérêts. La cristallisation croissante du vote sur une question unique, des coalitions autour d'une seule question, l'existence de riches « comités d'action politique » défendant des intérêts particuliers et détournant ainsi la machine normale des partis, accompagnent et peut-être accélèrent le déclin de ceux-ci. Lester Thurow soutient que la politique de coalition oblige l'État à faire un choix entre des groupes, accentuant le caractère de « match nul » de la politique ¹⁹¹. Nie, Verba et Petrocik ¹⁹², dans leur excellente étude sur l'attitude des américains [152] en matière de vote, mettent l'accent sur le déclin relativement marqué de la force et de l'utilité des partis lors des élections présidentielles de ces deux dernières décennies. Bien qu'ils mettent en garde contre le risque de généralisation pour le long terme, Nie et les autres soutiennent que le système de partis de la politique américaine, remontant au moins à l'époque du New Deal des années 30 a été sapé par les décennies 60 et 70.

¹⁹¹ L. Thurow, *The Zero-Sum Society : Distribution and the Possibilities for Economic Change*, New York, Basic Books, 1980.

¹⁹² N. Nie, S. Verba et J. Petrocik, *The Changing American Voter*, édition augmentée, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1979. Leur interprétation concorde bien avec la thèse cyclique de Huntington selon lequel la politique des années 60 s'est nourrie du credo-passion : Samuel P. Huntington, *American Politics : The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981. Néanmoins, Nie et les autres ignorent la possibilité que les données qu'ils considèrent comme indiquant un accroissement dans le vote sur des objectifs particuliers soient interprétées comme un progrès dans la politique de la « personnalité » et du caractère. Je dois cette idée à Jere W. Bruner et Kenneth Fairfax.

Ce progrès apparent du vote idéologique marque-t-il un retour aux partis forts définissant des positions théoriquement cohérentes ? Rien n'indique que ce soit le cas. Selon Nie et les autres, le résultat serait plutôt un processus électoral beaucoup moins prévisible, avec des partis politiques bien plus faibles, et une augmentation de l'influence des médias avec le pouvoir croissant des campagnes et des coalitions basées sur des objectifs particuliers ¹⁹³.

L'électorat américain semble politiquement plus concentré sur des objectifs particuliers, mais en même temps, il manifeste une plus faible efficacité politique et une confiance de moins en moins grande dans les institutions ¹⁹⁴. Ajoutons à cela, la diminution du pourcentage des votants et l'on obtiendra le portrait d'un électorat cynique, peu constant dans sa fidélité à l'égard des collectivités ¹⁹⁵. Huntington sou-

¹⁹³ Nie *et al.*, *ibid.* p. 348. Selon eux, de 1958 à 1973, la confiance du public dans le gouvernement diminuait régulièrement. Dans une enquête nationale, le pourcentage des personnes ayant répondu qu'elles approuvaient la déclaration « le gouvernement profite à quelques-uns », est passé de 18% à 67% ; le pourcentage des personnes ayant approuvé « Vous ne pouvez pas vous attendre à ce que le gouvernement agisse bien », est passé de 24% (22% en 1964) à 66% ; ceux qui admettent que « les fonctionnaires du gouvernement ne se préoccupent pas de ce que pensent des gens comme moi », sont passés de 25% (1960) à 56% (1973). Selon Nie et les autres, ces résultats n'indiquent pas une simple indifférence, mais un rejet hargneux de la politique, cf. pp. 278-280.

¹⁹⁴ Voir Nie, *ibid.*, chap. 19 et W.D. Burnham, *Critical Elections and the Mains-prings of American Politics*, *op. cit.* Voir aussi W.D. Burnham, « The Eclipse of the Démocratie Party », in *Democracy*, juillet 1982, pp. 7-17, pour une analyse de la décomposition des partis qui la rattache à une « crise de légitimation » plus générale.

¹⁹⁵ La participation électorale aux élections présidentielles, après avoir légèrement augmenté pendant les toutes premières années de l'après-guerre, a baissé régulièrement, passant de 63% de la population adulte en 1960, à 53% en 1980. Aux élections du Congrès (années où il n'y eut pas d'élections présidentielles), la participation est passée de 45% en 1962 et 1966, à 35% seulement en 1978 : un citoyen éligible sur trois s'est donné la peine de voter en 1978. Même si l'on prend en considération les pourcentages de votants, inférieurs chez les non-blancs aux États-Unis, ils sont bien inférieurs à ceux du Canada et de la plupart des pays de l'Europe occidentale. Dans un article publié récemment, P. Abramson et J. Aldrich attribuent une bonne partie de la baisse dans les pourcentages de votants, à un affaiblissement du loyalisme envers les partis et à un déclin de la croyance dans l'efficacité politique et dans l'action gouvernementale ; le dernier point est sujet à contro-

tient qu'un système [153] de partis affaibli et une présidence discréditée sont les conséquences de l'abandon par les américains des « credos-passions » des années 60, sources de grandes espérances qui, associées à l'accroissement et à la médiocrité des performances gouvernementales, ont abouti à un cynisme diffus. Mais, il est tout aussi plausible d'attribuer ces symptômes au sentiment croissant parmi les citoyens américains de leur impuissance devant des institutions éloignées, ainsi qu'au cynisme et à l'abdication devant cette impuissance. Nie et les autres nous tracent un portrait fait de cynisme, de manque d'efficacité, de manque de confiance, qui indiquent une attitude de plus en plus individualiste vis-à-vis de la politique. Les Américains en sont venus à compter sur des niveaux de performance plutôt bas de la part du gouvernement, et dans une certaine mesure, cet état d'esprit représente un prolongement de la méfiance traditionnelle des Américains à l'égard du gouvernement et de la politique, phénomène qui va en s'accroissant, si on en croit les récentes recherches empiriques.

Il y a lieu de faire une autre remarque : aux États-Unis comme ailleurs, les officiels et la fonction publique sont considérés comme

verse. Voir Abramson et Aldrich, « The Decline of Electoral Participation in America », in *American Political Science Review*, 1976, septembre 1982, pp. 502-521. Naturellement, le vote est la forme de participation la moins engageante ; selon d'autres critères, le niveau d'activité politique semble encore plus bas.

Les États-Unis partagent avec la plupart des pays capitalistes industriels, sinon avec tous, un déclin du sens de l'efficacité politique et de la confiance dans le gouvernement. Les enquêtes réalisées au Canada, en Allemagne de l'Ouest et en Hollande, révèlent une tendance à l'aliénation politique et à l'impuissance subjective très semblable à celle des États-Unis. J.D. Wright, *The Dissent of the Governed*, New York, Academic Press, 1976, résume les résultats d'une recherche sur l'aliénation politique, constatant que les enquêtes réalisées aux États-Unis indiquent un pourcentage d'aliénation politique atteignant 50,9% (réponses à 18 questions en 1970 et 1972). Au Canada, le pourcentage était de 58% en 1968, en Allemagne de l'Ouest de 54,5%. Ainsi, une désaffection profonde des citoyens pour leur politique et leur gouvernement, est-elle répandue dans les sociétés industrielles occidentales, J.D. Wright, pp. 112-125. La présente étude ne soutient pas que les États-Unis soit l'unique pays à expérimenter une aliénation politique généralisée, mais que les formes particulières qu'elle y revêt sont caractéristiques. Huntington a sûrement raison quand il constate que l'ampleur de la désaffection politique est très frappante aux États-Unis où le credo démocratique est pourtant encore si fort dans les symboles abstraits.

responsables de beaucoup de choses qui en fait leur échappent. Ce phénomène est très manifeste tant au niveau local qu'à celui des États : ainsi la notion absurde – entretenue durant les campagnes électorales – que les administrateurs ou les gouverneurs des comtés sont responsables du taux de chômage, alors que l'économie est interdépendante et que les entreprises jouissent d'un pouvoir discrétionnaire. Mais la remarque s'applique aussi sur le plan national : même des Présidents résolus peuvent faire relativement peu ¹⁹⁶. Cette attribution peu réaliste de responsabilités nous ramène à notre première observation : les institutions politiques nationales américaines furent conçues précisément pour que l'action soit indirecte, pour que l'« ambition neutralise l'ambition », pour que les protagonistes politiques ne soient pas trop responsables et pour que la [154] sphère politique ne soit pas une menace permanente aux droits individuels ¹⁹⁷. Vues sous cet angle, les plaintes des soi-disants « conservateurs » au sujet de la « gouvernabilité » ont un curieux accent subversif.

Selon Huntington, il y a de plus en plus de tentatives – la plus récente a été menée par Lloyd Cutler et Robert McNamara – de revoir les structures de base de la politique américaine ¹⁹⁸. Un petit nombre

¹⁹⁶ Sur la question de la « gouvernabilité » dans la politique urbaine, voir D. Yates, *The Ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1978 ; Yates souligne – comme le font généralement les néo-conservateurs – la surcharge et la complexité auxquelles sont soumis les systèmes politiques urbains ; les administrations des villes sont trop décentralisées pour être efficaces et trop centralisées pour être opérantes. Il adopte une approche managériale et il ne fait qu'effleurer le fédéralisme : la place de la ville dans l'ordre politique plus général.

¹⁹⁷ A. Hamilton, J. Madison et J. Jay : *The Federalist* New York, Modern Library, sans date, n° 51, Madison. Voir aussi le commentaire dans M. Crozier et les autres mentionnés plus haut.

¹⁹⁸ Rapporté dans « TRB », *The New Republic*, 22 novembre 1982, p. 6. TRB commente : « Le gouvernement est séparé en ce qui concerne ses pouvoirs c'est entendu, mais (sic) personne n'est accusé. C'est ce que voulaient les pères fondateurs et c'est ce qu'ils ont brillamment obtenu ; ils étaient obsédés par cela ». Et c'est ce que les progressistes du XX^e siècle désiraient détruire. TRB parle sincèrement pour eux quand il remarque : « Et personne ne peut accuser. Le Président accuse le Congrès, le Congrès accuse le président, et le public reste confus et déçu par le gouvernement de Washington. Il y a certainement un moyen de rétablir la responsabilité ». Mais comment est-ce possible, se demande-t-on, sans rétablir la simplicité institutionnelle elle-même ?

seulement de ces tentatives incarnent le sentiment compréhensible d'impuissance partagé tant par les élites que par les gens de la base. Encore moins nombreuses sont les tentatives qui estiment que la réponse appropriée pourrait être de trouver les moyens de renforcer – et non pas d'affaiblir davantage – le sens du « public », et peut-être de trouver des moyens de réduire le niveau d'interdépendance politique, quand c'est possible et sans menacer les attentes en matière de responsabilité et de justice ¹⁹⁹.

III. Perturbations économiques

Pour le tiers monde, il pourrait sembler absurde de considérer l'économie américaine ou canadienne comme fragile ou vulnérable. Les données des sondages sur les perspectives économiques à long terme, sont souvent trop liées aux tendances actuelles pour fournir des résultats cohérents. D'après les enquêtes, l'importance de l'économie comme principal problème socio-politique est donc fonction des changements dans la situation économique du moment. Inglehart estime que les problèmes économiques (« matérialisme »), en Europe occidentale et dans les démocraties nord-américaines, tendent à perdre de leur importance devant les problèmes culturels typiques d'une société post-industrielle ²⁰⁰.

Néanmoins, pendant la récession actuelle, au Canada et aux États-Unis, les questions économiques ont regagné l'importance qu'on leur accordait dans les premières années de l'après-guerre, remplaçant la criminalité, l'environnement, la politique étrangère, etc. et sont devenues [155] la principale source d'inquiétude publique ²⁰¹. Ceci est di-

¹⁹⁹ La recherche d'un « public » dans un contexte de grande interdépendance et de développement scientifique et technique marqué est la principale préoccupation de la théorie politique sous-estimée de John Dewey. Bien qu'il ne résolve pas la difficulté, il pose très clairement le problème. Voir J. Dewey, *The Public and Its Problems*, Denver, Alan Swallow, 1927.

²⁰⁰ R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

²⁰¹ Dans le sondage Gallup du 12 septembre 1982, 47% ont cité la récession et le chômage, et 23% l'inflation, comme le « problème le plus important auquel sont confrontés les États-Unis aujourd'hui », et 95% ont indiqué les problèmes économiques d'un type ou d'un autre. Même s'il y a quelque exa-

rectement relié aux performances économiques actuelles. Comme d'habitude, les économistes ne sont pas du même avis quant à l'état général de l'économie des pays nord-américains mais on détecte un pessimisme croissant dans les prévisions publiques ²⁰². Sans nul doute, le chômage élevé, l'inflation continue, la productivité décroissante, l'incapacité grandissante de concurrencer les produits manufacturés étrangers, tout est source de préoccupations quant aux perspectives économiques à long terme, aussi bien aux États-Unis qu'au Canada. Si l'économie est considérée en référence à l'environnement mondial et aux ressources qui le soutiennent, les perspectives deviennent encore plus inquiétantes ²⁰³.

Quelle que soit la manière dont on considère objectivement ces perspectives, un fait est certain : l'absence incontestable de lutte de classe systématique. La classe ouvrière, du moins aux États-Unis, est fragmentée et ses syndicats sont sur la défensive. Aucune idéologie

génération, ce résultat démontre l'ampleur des préoccupations actuelles au sujet des problèmes économiques. Ce résultat représente une tendance régulière depuis plusieurs années. Il y a un an, 52% ont cité l'inflation et 17% le chômage comme le problème le plus important. Il est clair que ces réponses dépendent de « stimulants » immédiats.

²⁰² Ainsi, L. Thurow, *op. cit.*, soutient que la croissance économique a été continuellement ralentie, conduisant à un conflit grandissant en matière de distribution dans la politique. F. Hirsch, dans *The Social Limits to Growth*, *op. cit.* est presque aussi pessimiste, mais pour la raison inverse : il croit que l'abondance exacerbe les problèmes de distribution. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976. Les économistes les plus influents sont en général de piètres guides en ce qui concerne l'avenir, surtout parce qu'ils négligent de prendre en considération les coûts sociaux de l'interdépendance et de la privatisation, deux phénomènes qu'ils cherchent consciemment à encourager, et parce qu'ils traitent les problèmes d'environnement en termes économiques au lieu de faire l'inverse. On ne peut dire que les économistes marxistes qui ont prédit pendant des années la mort inévitable de l'économie américaine, aient fait mieux jusqu'à présent. Toutefois, deux analyses récentes, stimulantes et suggestives, sont celles de : J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973 et M. Castells, *The Economic Crisis and American Society*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

²⁰³ Voir N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971 ; W. Ophuls, *Ecology and the Politics of Scarcity*, San Francisco, W. H. Freeman, 1977 ; R. Miles, *Awakening from the American Dream*, New York, Universe Books, 1976.

prolétarienne d'opposition cohérente n'est représentée par les partis politiques déjà sur leur déclin. Elle est d'ailleurs inexistante au sein même des syndicats. La persistance des grèves paralysantes (parfois même chez les fonctionnaires) et des mauvais rapports ouvriers/patronat, souvent cités par la presse populaire comme contrastant fâcheusement avec l'esprit de coopération existant au Japon, n'indique aucune sorte de stratégie politique cohérente. Bien que des signes d'animosité et de mécontentement relatifs à des emplois particuliers abondent sur les lieux de travail, ce mécontentement ne se traduit pas par une mobilisation politique. Il y a, c'est certain, dans le public, une grande méfiance à l'égard des grandes sociétés [156] pétrolières, des sociétés de services publics, etc. Mais cette méfiance s'exprime chez les consommateurs plutôt que chez les producteurs, et est généralement contrebalancée par la compréhension que l'immense majorité du public manifeste vis-à-vis du but essentiel de toute politique économique, à savoir la « confiance dans le marché »²⁰⁴. Même la protestation populiste, sans parler de l'opposition marxiste ou d'autres oppositions socialistes contre la concentration des richesses et du pouvoir économique, semble plus faible en Amérique actuellement qu'il y a cinquante ou soixante-quinze ans. La démocratie sociale – fut-ce un socialisme modéré à la française – n'est pas à l'ordre du jour.

Malgré l'absence d'une opposition politique de classe, des observateurs critiques ont attiré l'attention sur un certain nombre de tendances inquiétantes, du point de vue de la stabilité de l'économie ; parmi celles-ci, l'incapacité du marché ou de la politique fiscale et monétaire à vaincre tant l'inflation que le chômage. Des groupes sociaux différents étant touchés par ces sources d'insécurité, la lutte politique pour la répartition, voire la polarisation, s'intensifient²⁰⁵. Une productivité accrue pourrait donc ne pas éliminer les tensions sociales et politiques.

²⁰⁴ Charles Lindblom, *Politics and Markets : The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977, notamment la cinquième partie. Lindblom essaie d'expliquer le respect de l'Amérique « démocratique » pour l'entreprise capitaliste de grande envergure. Son analyse, bien qu'aucunement marxiste, concorde très bien avec le diagnostic gramscien d'« hégémonie » idéologique.

²⁰⁵ Ceci est la thèse de L. Thurow, *op. cit.*

Ce thème est examiné d'une manière différente par Fred Hirsch dans son excellent ouvrage *Social limits to growth*. Il y affirme que la productivité économique dans une économie de marché se solde inévitablement par de lourds coûts sociaux. Selon Hirsch, la lutte pour la distribution ne diminue pas avec l'abondance matérielle, comme le prétend une grande partie des anti-environmentalistes, mais elle s'intensifie au contraire lorsque l'abondance augmente. À mesure que les niveaux de consommation collective s'élèvent le nombre des individus pouvant satisfaire leurs besoins augmente, et la satisfaction des besoins dépend de plus en plus de la manière dont les autres consomment. Hirsch appelle ce phénomène « pénurie sectorielle »²⁰⁶. Le consommateur de biens et de services est de plus en plus « sur la défensive », occupé à observer les autres et à se protéger contre leur comportement. Là encore, la consommation conduit à un accroissement des tensions sociales et à un affaiblissement du sens civique.

Un autre dilemme, peut-être encore plus profondément enraciné, pourrait être l'incompatibilité entre accumulation du capital et fonction de légitimation de l'État ; ou plus simplement, entre le capitalisme hiérarchique, [157] discrétionnaire des entreprises et le principe politique démocratique²⁰⁷. Comme le dit judicieusement Charles Lindblom, « les entreprises américaines s'accommodent étrangement de la théorie et de la vision démocratiques. En réalité, elles ne s'y adaptent pas du tout »²⁰⁸. C'est le cas tant sur les lieux de travail qu'au sein des partis politiques où sévit leur influence. O'Connor attribue la « crise fiscale de l'État » au conflit entre la nécessité d'une aide gouvernementale massive au « secteur privé » et le besoin d'une légitimation gouvernementale par des mesures sociales et autres. Il suppose que les travailleurs ne penseront pas être financièrement intéressés au succès de l'entreprise, à moins qu'ils ne soient corrompus (hypothèse réfutée

²⁰⁶ Par exemple, plus les gens peuvent se permettre d'aller en vacances au Yosemite ou dans le sud de la France, moins l'objectif devient désirable, à la fois à cause du nombre même et parce que le standing atteint diminue. Ou encore, plus il y a de personnes qui peuvent se permettre l'achat d'une voiture de luxe, moins celle-ci est désirable. F. Hirsch, *op. cit.*, 1^{ère} partie.

²⁰⁷ Pour approfondir cette problématique, voir J. Habermas, *Legitimation Crisis*, trad. par T. MeCarthy, Boston, Beacon Press, 1975, et J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, *op. cit.* Voir aussi l'analyse critique par A. Wolfe, dans H. Sklar, éd., *op. cit.*

²⁰⁸ C. Lindblom. *op. cit.*, p. 356. Ce sont là les dernières lignes du livre.

par Lindblom et d'autres). Les Américains ont appris, sinon à aimer les sociétés, du moins à assimiler la productivité à la confiance dans le progrès et dans le marché. Que l'explication d'O'Connor soit correcte ou non, on peut du moins voir la possibilité d'une surcharge politique dans la pléthore des engagements de l'État.

Un diagnostic se rattachant à celui du marxiste O'Connor vient des « néoconservateurs » Huntington et Bell ²⁰⁹. Daniel Bell en particulier voit les performances du capitalisme minées par le type de culture que ce dernier tend à produire. Le capitalisme, comme la vocation scientifique de Weber, est la superstructure d'une culture qu'il ne peut reproduire mais doit miner. Partant de Veblen et d'une optique conservatrice, Bell estime que la sphère productive, s'appuyant sur l'éthique du travail, le sacrifice de soi, les satisfactions retardées, la hiérarchie et ainsi de suite, crée une culture de consommation aux caractéristiques opposées : satisfaction de soi, hédonisme, contentement sensuel, etc. Ces caractéristiques à leur tour, sapent les fondements culturels nécessaires pour que le capitalisme prospère, affectant la productivité, l'inflation, le coût de la main-d'œuvre et d'autres phénomènes « purement » économiques. L'actuelle administration Reagan et les soi-disants conservateurs américains en général, sont profondément divisés entre le camp du marché libre et celui de la culture d'origine, sans reconnaître leur incompatibilité. Bien que les « contradictions culturelles » examinées par Bell ne soient pas exclusivement américaines, étant donné le développement parallèle du « secteur tertiaire » et du laxisme culturel dans les pays de l'Europe occidentale, les États-Unis semblent se distinguer par leur idéologie individualiste durable qui, utilisée autrefois pour soutenir le sacrifice de soi, est maintenant employée pour pardonner le laxisme ²¹⁰.

²⁰⁹ S.P. Huntington, *op. cit.*, D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books, 1976. Voir la discussion générale sur la « néoconservation » aux États-Unis, à ne pas confondre avec le reaganisme économique ou culturel, dans P. Steinfels, *The Neo-Conservatives*, New York, Simon and Schuster, 1979, notamment le chapitre 7, sur Bell.

²¹⁰ R. Inglehart, *op. cit.* relève des valeurs culturelles en changement, un déplacement vers un post-matérialisme, dans les pays de l'Europe occidentale. On peut douter sérieusement de la stabilité de cette tendance. Sur la culture de la consommation, quelques travaux éclairants sont ceux de : D. Potter, *People of Plenty*, Chicago, University of Chicago Press, 1954, J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York, New American Library, 1958 et F.

[158]

Tous ces diagnostics donnent à penser que la société industrielle-capitaliste, peut-être particulièrement aux États-Unis, à l'idéologie fortement individualiste, pourrait pâtir de plus en plus de tensions et de perturbations inconcevables pour ceux qui pensent surtout en termes de lutte de classe. Chaque analyse semble indiquer qu'une société capitaliste avancée favorise plus ou moins subtilement, l'imprévisibilité, l'incertitude et les changements rapides dans l'expérience quotidienne. Les fluctuations économiques pourraient se prêter moins bien à des solutions techniques ou entrepreneuriales du type préféré par les spécialistes de la « gouvernabilité »²¹¹.

Hirsch, *op. cit.*, qui remarque avec D. Bell que le « succès du capitalisme dépend d'un héritage qu'il sape », admet que la consommation est devenue elle-même un *devoir* moral, p. 12, 102 ss.

²¹¹ Je suis très conscient des limites de ce débat superficiel qui ne comporte aucune référence à l'interaction de l'économie américaine avec l'économie mondiale, aucune référence à l'impérialisme et aucune référence à la situation énergétique internationale. Dans ces quelques pages, j'ai seulement tenté d'énumérer des problèmes possibles, et non pas de les résoudre.

IV. Perturbations sociales

Durant les années 60, « Loi et ordre » devient un slogan aux États-Unis : un système strict contre la criminalité, pour la droite ; un euphémisme pour racisme et brutalité de la police, pour la gauche. Chacun sait qu'aux États-Unis – beaucoup plus qu'au Canada ou que dans les pays de l'Europe du Nord – la criminalité est un problème sérieux. Bien que la télévision américaine en offre un tableau exagéré, on peut dire que la peur des crimes est de plus en plus diffuse aux États-Unis : crimes dans les maisons, dans les rues, dans les prisons, dans les hôtels... Néanmoins, les Américains ont des avis partagés sur la signification ou les causes de la criminalité ; certains ne reconnaissent même pas que la criminalité ait des causes sociales ou économiques.

Les statistiques sur la criminalité sont notoirement sujettes à caution. Elles sont souvent truquées dans des buts politiques. De plus, un grand nombre de crimes ne sont pas dénoncés selon que telle ou telle loi s'applique, et selon la confiance du public dans la police. Cependant, quelques déductions sont possibles et elles conduisent à des conclusions très inquiétantes d'un point de vue social, politique et spirituel ²¹².

²¹² Les statistiques en matière de criminalité se divisent en deux classes : celles qui concernent les crimes commis, et celles qui concernent les perceptions publiques du crime. Les statistiques portant sur la fréquence des crimes sont de loin les plus sujettes à caution. L'indicateur le plus précis quant à la fréquence des crimes contre les personnes et les biens est le pourcentage de personnes ayant rapporté avoir été victimes d'au moins un crime : il est passé de 23% (1979) à 30% (1981). En termes de perception : le pourcentage de ceux qui ont peur de marcher seuls dans leur propre quartier est passé de 31% (1967) à 45% (1981) et, en 1981, 54% ont déclaré qu'ils remarquaient plus de crimes dans leur quartier qu'un an auparavant. Les Noirs sont d'une façon disproportionnée à la fois coupables et victimes de crimes. Étant donné le lien entre la criminalité et les stupéfiants d'un coût élevé, la fréquence croissante de l'usage de la cocaïne est significative : de 5,6% de la population en 1975 à 12,3% en 1980 (au moins une dose dans les mois précédents). Le Federal Drug Enforcement Administration estimait en 1981 que seulement 2 à 5% du trafic illégal de stupéfiants – spécialement d'héroïne – était soustrait aux filières de distribution. *World Almanac*, 1982 ; Ministère de la justice des États-Unis *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* 1981 ; Son-

[159]

La criminalité a une profonde signification politique. Selon les mots de John Schaar : « L'autorité légitime diminue dans les États modernes, et pratiquement "l'ordre public" est la question politique fondamentale de notre époque »²¹³. Les libéraux démocrates américains ont eu des difficultés à accepter le fait brutal que la criminalité implique, même tacitement, un rejet conscient de l'autorité de la loi. Bien qu'il soit probablement vrai que les Américains expriment fréquemment leur respect théorique pour la loi, s'en moquer dans les cas particuliers où leur intérêt est en jeu, constitue de plus en plus un comportement admis. Dans certains milieux, le respect ayant cours au XVIII^e siècle a été remplacé par la fierté de violer les lois. Une démographie posant des problèmes, la « mentalité des frontières » dans une société urbaine comble, l'emploi trop permissif d'armes individuelles, le déclin des liens familiaux, les préjugés raciaux et la misère, jouent sans aucun doute un rôle dans la détermination du comportement criminel.

Je voudrais souligner un aspect de la pensée et de la pratique américaines dont la signification par rapport à la criminalité pourrait être sous-estimée : la criminalité à tous les niveaux s'entretient elle-même : autrement dit, elle encourage l'abandon de la pratique politique et sociale et constitue en même temps une déclaration de désengagement. Une société où la criminalité est répandue est une société dans laquelle un grand nombre de citoyens n'ont pas conscience d'appartenir à une vraie communauté. La peur de devenir victime incite

dage Gallup « Pollwatch », 1982.

On est moins impressionné par les données indiquant une forte augmentation de la criminalité ces dernières années, que par celles qui montrent la perception grandissante qu'on en a. Pourtant, peu de gens citent la criminalité comme le problème le plus urgent dont les administrations devraient s'occuper. (4% environ dans les derniers sondages). Peut-être cela indique-t-il un grand mépris du public vis-à-vis des fonctionnaires incapables de combattre efficacement la criminalité. Une grande partie du public américain impute invariablement le taux élevé de criminalité aux personnes et aux juges indulgents, rejetant toute explication d'ordre économique. Manifestement, le désir de châtement ressenti par le public, est insatisfait. Certainement, les prisons, quelque tolérantes qu'elles soient, réussissent très bien à former des récidivistes et des professionnels du crime.

²¹³ J. Schaar, *Legitimacy in the Modern State*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1981, p. 16.

fortement à renoncer à tout engagement, et cela pourrait porter à des réponses politiques hobbesiennes encourageant davantage le repli sur soi.

Il y a d'autres signes manifestes de perturbation sociale. L'abus des stupéfiants prend des dimensions et a des conséquences effrayantes. Naturellement, l'usage de stupéfiants, la violence de la rue et le crime organisé, sont étroitement liés. La toxicomanie est d'ailleurs elle-même une forme de désengagement. Il est difficile d'imaginer qu'un groupe de citoyens ou une sous-culture où les usagers de stupéfiants sont nombreux, soit capable de porter les fardeaux d'une politique démocratique.

[160]

Le déclin de la structure familiale, notamment de la famille nucléaire, constitue un autre indice alarmant d'individualisme. On estime actuellement aux États-Unis, que les divorces touchent la moitié du nombre de mariages et que le nombre des enfants naturels dépasse le nombre des enfants légitimes ²¹⁴. Si les possibilités et les responsabilités politiques et sociales ne sont pas apprises parce qu'une structure familiale stable propice à l'éducation fait défaut, quels sont les types de citoyens qui pourraient voir le jour ?

Nous pourrions continuer : examiner l'échec de l'instruction publique, notamment dans les grandes villes, évaluer les enseignements fournis par la violence à la télévision, la publicité et les jeux vidéo omniprésents et solitaires excluent tout engagement social chez les passionnés. Ce sont là aussi les signes, non d'un écroulement dramatique ou d'une polarisation négative évidente, mais d'une tendance centrifuge alarmante, d'un mouvement vers une société repliée sur le moi.

²¹⁴ Au Canada, le pourcentage des divorces par rapport aux mariages, était de 5,4% en 1960, et de 31,7% en 1979. Aux États-Unis, il était de 25,8% en 1960, et de 50,7% en 1979. C'est pourquoi le Canada a conservé une structure familiale stable jusqu'à ces derniers temps par rapport à celle des États-Unis. Chez les noirs américains, le nombre d'enfants naturels dépasse maintenant le nombre d'enfants légitimes, ce qui indique la gravité de la désagrégation sociale affectant les familles noires, National Center for Health Statistics, Ministère de la santé et des services sociaux.

Et que dire du problème racial ? Tocqueville, dans le chapitre de « De la démocratie en Amérique », intitulé : « Pourquoi les grandes révolutions deviendront rares »²¹⁵ soutenait que si une révolution devait se produire en terre américaine, elle serait faite par les noirs. De graves violences raciales continuent à se produire de temps à autre, ouvertement ou en cachette, sous maintes formes. Néanmoins, il est impensable qu'actuellement les noirs puissent mener une révolte avec succès. Trop de noirs ont des intérêts dans le système ; et ceux qui n'en ont pas, sont eux-mêmes victimes des tendances au repli sur soi mentionnées plus haut. Ceci ne veut pas dire que la protestation semi-organisée et les violences raciales ne peuvent réussir temporairement à « décrocher » des avantages quelconques ; c'est ce qui arriva dans les années 60 et pourrait bien se reproduire dans les années 80. L'action directe à base sociale pourrait même finir par être une stratégie plus courante dans la politique d'intérêts quotidiens.

Ce que l'on prévoit, c'est une accentuation des tendances au repli sur soi, à l'affaiblissement des devoirs civiques et sociaux, et autres propensions insidieuses, plutôt que des défis plus tangibles à la « gouvernabilité ». Ces tendances ont des racines, malheureusement particulièrement profondes, parmi les noirs américains.

V. Perturbations de l'environnement

À cause des mythes persistants de la supériorité américaine et des richesses naturelles inépuisables, beaucoup d'américains ont du mal à [161] affronter l'idée que le développement a des limites tant physiques que sociales. La diminution des limites psychologiques et morales dans le contexte culturel ne fait qu'aggraver la situation. J'ai déjà noté que l'une des ironies du paysage politique américain, c'est que les personnes appelées « conservateurs » veulent utiliser le pouvoir économique et politique pour altérer de façon radicale et irréversible l'environnement naturel et les types de relations humaines qui traditionnellement l'accompagnent.

²¹⁵ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (Œuvres, papiers et correspondances d'Alexis de Tocqueville), Paris, Gallimard, 1951, Tome I, vol. 2, p. 639.

Bien que durant ces dernières années, la politique américaine ait été le témoin d'une croissance régulière de la conscience et de la mise en valeur de l'environnement, des facteurs tels que le pouvoir discrétionnaire des entreprises, les innovations technologiques incontestées, l'éthique de la consommation, la méfiance à l'égard des règlements gouvernementaux et la réponse indirecte et inefficace du gouvernement, s'unissent pour engendrer une série de problèmes particulièrement graves. Un fait que l'on cite souvent est la disproportion entre le nombre d'habitants aux États-Unis (6% de la population mondiale) et la consommation des ressources mondiales (approximativement 45%) par une nation produisant trop peu d'énergie. La situation canadienne, bien qu'elle ne soit pas idéale, est structurellement moins grave, vu l'étendue du pays et parce que la pollution industrielle y est moins nuisible. Actuellement, l'un des problèmes les plus fâcheux dans les relations entre les États-Unis et le Canada, est l'exportation de la pollution par la pluie acide, du Midwest américain aux lacs et aux fleuves canadiens, ainsi que le refus de l'administration Reagan et de certaines administrations locales, de tenir compte des protestations des canadiens et de celles de la communauté scientifique ²¹⁶.

La détérioration de l'environnement, non seulement pose des problèmes évidents dans la sphère de la « gouvernabilité » comme l'ont affirmé plusieurs hobbesiens environnementalistes ²¹⁷, mais aussi suscite des problèmes impondérables dans les relations sociales. Parce que des problèmes tels que les déchets toxiques dans l'eau, les pluies acides, l'adoption de nouveaux pesticides, l'exploitation rapide des terres, etc. se posent de plus en plus souvent, le grand public et les environnementalistes se tiennent sur la défensive. Cela provoque, chez un nombre croissant d'individus, un sentiment fort déplaisant d'incertitude et d'imprévisibilité. Rufus Miles affirmait dernièrement qu'une

²¹⁶ Voir R. Howard et M. Perley, *Acid Rain : The Devastating Impact on North America*, New York, Me Graw-Hill, 1980.

²¹⁷ Par exemple, G. Hardin, « The Tragedy of the Commons » in *Science*, 162, 1243-1248 ; W. Ophuls, *Ecology and the Politics of Scarcity*, op. cit., et R. Heilbroner, *An Inquiry into the Human Prospect*, New York, Norton, 1974, adoptent tous des positions « environnementalistes-hobbesiennes », affirmant que seule la coercition, mutuellement acceptée, peut sauver un monde désespéré. Ces arguments reposent habituellement sur l'hypothèse hobbesienne selon laquelle ceux qui sont à l'origine des problèmes pour la collectivité ont un même pouvoir.

société où la consommation d'énergie est excessive est exposée à expérimenter un excès d'interdépendance et d'incertitude ainsi qu'un relâchement des liens sociaux et politiques²¹⁸. La soumission à des effets secondaires abstraits, invisibles, apparents [162] parfois seulement après plusieurs décennies, favorise un sentiment d'impuissance ; et cela parce qu'une action concrète contre les causes spécifiques est si difficile que la détermination des types sous-jacents de responsabilité politique est ardue, et parce que l'établissement technique d'un lien causal est très compliqué.

Un autre aspect des problèmes de l'environnement, qui indirectement diminue les chances d'instaurer une démocratie plus ouverte, est le type de « solutions » qu'ils provoquent. La nature extrêmement technique, plutôt interdisciplinaire, des problèmes de l'environnement, signifie que l'aggravation de ces problèmes conduit à substituer aux hommes politiques des experts qui pourraient ne pas être du même avis. Le vocabulaire utilisé dans les débats sur les problèmes de l'environnement est abstrait, étranger à l'expérience quotidienne, éloigné du langage courant. La tendance à considérer ces problèmes comme ne pouvant être résolus correctement qu'en substituant à l'analyse politique un mode d'analyse économique, est particulièrement inquiétante²¹⁹.

L'administration Carter soutenait publiquement que les problèmes de l'environnement étaient mieux résolus par des « technologies intellectuelles » employées par des experts neutres, utilisant des techniques microéconomiques ésotériques, et suscitant des mesures d'encouragement économiques favorisant une meilleure utilisation des ressources²²⁰. Cette opinion, partagée par de nombreux économistes américains, privatise la décision en matière d'environnement non seulement en l'appuyant par des mesures d'encouragement privées, mais

²¹⁸ R. Miles, *Awakening from the American Dream*, op. cit.

²¹⁹ Le terme est de Daniel Bell, dans *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books, 1973, p. 27 ss. Il affirme que de nouveaux problèmes de « complexité organisée » ont causé l'essor de ces nouvelles technologies intellectuelles, et d'ailleurs en ont besoin. L'affirmation empirique de Bell, bien que précise, est partielle et le contentement de soi exprimé est à mon avis peu judicieux.

²²⁰ Le meilleur exemple de cette position est Charles Schultze, *The Public Use of Private Incentives*, Washington, D.C., Brookings, 1977. Voir aussi L. Thurow, op. cit.

aussi en légitimant une élite technique utilisant un vocabulaire microéconomique abstrait éloigné de l'univers des citoyens ordinaires qui sont à la merci des dangers concrets et des incertitudes de l'existence dans une société à technologie avancée.

La guerre faite par l'administration Reagan à la protection de l'environnement, au nom de l'« analyse de rentabilité » est une suite logique de cette tendance à la privatisation. Le penchant marqué manifesté par l'administration actuelle vis-à-vis du développement de ces techniques intellectuelles, discréditera peut-être leur emploi. Mais il est probable que, les problèmes de l'environnement devenant de plus en plus graves et complexes, la privatisation technique ira s'accroissant, accompagnée d'une sensibilité publique décroissante et d'un sentiment accru d'impuissance. En réalité, quelques-unes des conséquences les plus graves des problèmes de l'environnement ne sont pas de nature physique ou biologique mais sociale et politique. Évidemment, si une guerre nucléaire devait mettre fin à notre civilisation, l'impuissance généralisée due aux perturbations de l'environnement, cesserait de constituer un problème...

[163]

VI. Perturbations idéologiques

L'optimisme de Jacques Maritain relatif à l'« esprit américain », son espoir de voir l'esprit populaire l'emporter sur la logique des structures, est repris, mais déformé, dans le récent ouvrage de Samuel Huntington. Il y soutient que le problème de la « gouvernabilité » dérive de l'écart fréquent entre l'idéal et la réalité, caractéristique de la politique américaine.

Comme les prétendus « historiens du consensus »²²¹ des années 50, Huntington croit en l'existence d'un credo typiquement américain, adversaire de l'autorité. Même le Canada, en comparaison, est marqué par une loyauté et un respect plus marqués envers l'autorité gouverne-

²²¹ Par exemple : D. Boorstin, *The Genius of American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1953 ; L. Hartz, *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt, Brace and World, 1955.

mentale²²². Périodiquement, affirme Huntington, des bouffées de « credo-passion » en quête d'une participation et d'une égalité politique plus larges, se manifestent dans des mouvements d'opposition spontanés. Pendant les années 60, l'expression de ce « credo-passion » conduisit à un excès de sentiment démocratique. Néanmoins, le « credo-passion » ne peut manquer de faire place au cynisme, puis au contentement de soi, à l'hypocrisie et finalement à un nouvel accès de moralisme²²³. Huntington explique ainsi les torts particuliers aux années 70, en démontrant leurs causes spirituelles plus profondes. Ainsi, son interprétation des problèmes de « gouvernabilité » souligne le rôle des idéologies, par opposition aux explications économiques, sociales ou politiques. Il espère par ce moyen, démontrer que les États-Unis souffrent d'un credo démocratique « anti-autorité », qui périodiquement se transforme en défi à l'autorité établie.

L'interprétation de Huntington comporte des lacunes et des erreurs théoriques et historiques importantes. Tout d'abord, on peut soutenir que l'autorité et la démocratie ne s'excluent pas l'une l'autre ; la recherche d'un principe d'autorité démocratique – du moins depuis Rousseau – a été une préoccupation majeure des théoriciens démocrates. Huntington présume que l'autorité démocratique est impossible. D'autre part, il donne l'illusion que le « réalisme » de l'*Establishment* est idéologiquement innocent, alors qu'en fait il existe dans la politique américaine une idéologie hamiltonienne qui est défendue aussi passionnément que les tendances jeffersoniennes ou démocratiques. Huntington aimerait [164] croire que son étiquette de « réalisme » politique est sans idéologie. Enfin, contrairement à Daniel

²²² S.P. Huntington, *American Politics, op. cit.*, pp. 44-45. Voir aussi Annexe II « Canadian Perspectives on the Governability of Democracies : Discussion in Montréal, 16 mai 1975 » dans M. Crozier, S.P. Huntington et J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, op. cit.*, pp. 203-211. Les correspondants canadiens trouvent l'analyse de Huntington, adaptée aux États-Unis, trop pessimiste pour la situation canadienne. Curieusement, leur commentaire ne s'attarde guère sur le régionalisme de l'Ouest du pays et encore moins sur le sentiment séparatiste au Québec ; pourtant, ces deux phénomènes présentent, d'un point de vue huntingtonien, plus de problèmes de « gouvernabilité » que la plupart des éléments de la situation aux États-Unis. L'un des aspects de la situation au Québec est le peu de pouvoir économique détenu par une majorité francophone. Il n'y a pas de situation exactement analogue aux États-Unis.

²²³ S.P. Huntington, *ibid.*, pp. 64 ss.

Bell, il ignore pratiquement le contexte social et économique dans lequel se forment les idéologies de soutien ou d'opposition ; et il ne prend pas en considération le fait que tant les idéologies autoritaires que les idéologies anti-autoritaires ont été utilisées dans le passé en faveur du pouvoir économique dominant aux États-Unis ²²⁴.

L'analyse de Huntington comporte des difficultés plus profondes, plus insurmontables. Il omet de tenir compte de l'affaiblissement graduel de certains aspects de l'idéologie « traditionnelle ». Les États-Unis partagent, avec d'autres pays capitalistes avancés, l'érosion de certaines traditions idéologiques. Ces tendances à l'érosion comprennent : un déclin de la croyance au « droit naturel » et à d'autres critères objectifs de pensée et d'action tels qu'un « bien commun » logique ; un relativisme moral qui légitime de plus en plus la « préférence » subjective comme mesure de valeur ; une tendance à se tourner vers l'utilitarisme comme étant la seule philosophie collective capable de quantifier les fins et les moyens de la politesse publique ²²⁵. L'émergence de l'économie comme science sociale la plus influente, reflète toutes ces tendances idéologiques à long terme, et contribue à leur légitimité.

Aux États-Unis tout particulièrement, nous devons de plus en plus faire face à une idéologie individualiste qui n'est plus capable de formuler des principes collectifs objectifs, ou d'exprimer le respect pour la dignité humaine. La nouvelle philosophie collective utilitaire, théorique et technique, est presque parfaite pour traduire et encourager une privatisation et une impuissance généralisée.

Jusqu'à présent, ces tendances idéologiques peuvent être observées surtout chez les membres de l'élite technocratique : à un niveau moins élevé, les américains ont encore grande envie de croire en des symboles patriotiques abstraits, tout en se méfiant de l'ordre politique bureaucratique distant qui représente si médiocrement ces symboles.

Si je ne me trompe, il y a depuis longtemps un déclin dans les fondements philosophiques du « credo » américain. Si les élites politique,

²²⁴ C'est A. Wolfe qui fait cette judicieuse remarque, dans H. Sklar éd., *op. cit.*

²²⁵ S. Wolin, « The New Public Philosophy », in *Democracy*, octobre 1981, pp. 23-36. Voir aussi S. Wolin, « The People's Two Bodies », in *Democracy*, janvier 1981, pp. 9-24.

managériale et technique, ne croient plus dans les principes objectifs qui sont à la base du gouvernement constitutionnel, si ce n'est comme à des expédients, il est difficile d'imaginer que la culture populaire continuera à soutenir ces principes. L'interprétation de Huntington d'une manifestation permanente d'anti-autoritarisme parmi les citoyens américains serait mieux définie comme une protestation contre l'impuissance, avec bien peu de fondement idéologique. Le principal danger pour la société politique américaine n'est pas le « credo-passion » mais la possibilité d'un manque de passion quelconque pour des principes collectifs à signification durable.

[165]

VII. Perspectives

Comme le remarquait Thomas Paine en 1776, en insistant, la république américaine – contrairement au *Commonwealth* – avait une origine nationale claire et bien précise. La constitution de 1787 accentua encore cette caractéristique. Elle représenta le choix d'un gouvernement national plus fort et a donné naissance à une conception particulière de la vie politique ²²⁶.

The Federalist, qui justifia la Constitution de 1787 devant un public sceptique, fut aux États-Unis, la théorie politique qui eut le plus de crédit. Cependant, ses deux principaux collaborateurs, Hamilton et Madison, se retrouvèrent dans des camps politiques différents et incarnèrent des positions politiques opposées.

Hamilton s'intéressait vraiment à la « gouvernabilité ». Devançant Huntington avec une rare prescience, il préconisait « l'efficacité dans l'exécutif » ²²⁷ un pouvoir judiciaire fort et respecté, une politique intérieure visant à provoquer l'accumulation de capital, et l'influence nationale amplifiée à l'étranger, enfin des citoyens déferents. La principale menace pour la gouvernabilité était l'excès de démocratie auquel,

²²⁶ T. Paine, *Common Sense and Other Political Writings*, ed. N. Adkins, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1953, p.7.

²²⁷ A. Hamilton, « Energy in the Executive is a leading character in the definition of good government », in *The Federalist*, *op. cit.*, numéro 70, p. 454.

comme Huntington, il espérait remédier sans violer les principes libéraux.

L'intérêt de Madison portait moins sur la « gouvernabilité en soi », que sur la stabilité et la liberté. Il détestait les factions autant qu'Hamilton, mais reconnaissait qu'elles étaient inévitables. Ce fut Madison qui enseigna aux Américains que le degré de complexité constitutionnelle, les grandes dimensions du pays et la diversité nationale sauvegardaient les principes américains, rendant inutile l'appui sur les vertus civiques. Et ce fut Madison aussi qui vit, avec justesse, que des solutions heureuses exigeaient beaucoup plus que l'autorité ²²⁸.

Bien que la vision du futur de Hamilton ait été prophétiquement réalisée sous certains aspects – développement du capitalisme industriel et de la puissance nationale – c'est Madison qui reste la principale référence de la science politique américaine, et dans une très grande mesure, de la politique américaine. La confiance des Américains dans l'auto-régulation de leur mécanisme constitutionnel, et la foi en leur taille et leur diversité, sont en grande partie le fruit d'une formation politique madisonienne ²²⁹. Les Américains ont continué de croire dans la vertu de l'action indirecte ainsi que dans leur taille et leur diversité illimitées, espérant que celles-ci pourraient préserver l'ordre et la liberté plus efficacement que de petites communautés homogènes fondées sur le civisme, et que la politique managériale hamiltonienne.

[166]

La constitution madisonienne et le principe fédéral prévoyaient le cas où se présenteraient une lutte de classe et un conflit racial. Même l'épisode de la guerre civile ne nie pas la stabilité fondamentale du système constitutionnel américain. Les arrangements constitutionnels madisoniens et la sociologie politique ont protégé les Américains d'un effondrement dramatique. Mais offrent-ils une protection aussi efficace contre la lente, imprécise et graduelle série d'effondrement aux

²²⁸ J. Madison, *ibid.*, en particulier n° 10, 49, 51.

²²⁹ Voir N. Jacobson, « Political Science and Political Education », in *American Political Science Review*, 57, 3, pp. 561, 569, pour une discussion stimulante de la formation politique madisonienne, gâchée d'après moi par la confusion de Paine avec l'anti-fédéralisme (défense des premiers articles de la confédération).

manifestations discrètes et progressives et dont les liens sont peu visibles ? Aujourd'hui, les Américains ont construit une société politique excessivement madisonienne²³⁰. On ne sait si les solutions madisoniennes, ou la conscience madisonienne répondront au problème actuel alors qu'il est enraciné dans le succès même de la politique madisonienne.

C'est en partie une question de formation politique. Les Américains n'ont pas tenu compte de l'avertissement de Tocqueville selon lequel un excès de privatisation n'est pas synonyme de liberté. Sans nier que le pouvoir d'agir collectivement peut menacer les libertés individuelles, il faut souligner la remarque récente d'un commentateur : « les gens qui s'occupent seulement de leurs libertés personnelles les perdront aussi »²³¹. Si les citoyens en viennent à se définir uniquement comme « consommateurs » de politique, ainsi que le suggèrent sans cesse les économistes, la capacité et la volonté de faire respecter des principes et des arrangements collectifs en vertu desquels les droits sont considérés comme sacrés, pourraient disparaître. Un peuple s'adonnant à des distractions purement individuelles, même s'il reste à contrecœur sujet de l'organisation hiérarchique du travail et de l'administration, n'est pas enclin à s'intéresser à la démocratie.

Le problème est celui de *l'impuissance* aussi bien ressentie qu'objective. L'impuissance est la clé permettant de comprendre le repli sur soi dans la pensée et l'action américaines, et *vice-versa*. Et le repli sur soi et l'impuissance ne doivent pas seulement être imputés aux sociétés et aux élites techno-politiques, bien qu'elles les renforcent certainement.

L'incapacité du public à agir efficacement est aussi une conséquence du succès de la dimension et de la diversité madisoniennes, ainsi que d'un degré d'interdépendance que Madison pouvait avoir prévu. Le déclin amplement démontré, du sentiment de confiance

²³⁰ Voir R. Dahl, *Préface, op. cit.*, pour une analyse datant des années 50, dans la mesure où la sociologie politique madisonienne s'applique encore aujourd'hui. Cette analyse est limitée par le fait qu'elle néglige le pouvoir et l'influence du capitalisme des entreprises industrielles dans la politique américaine ; voir C. Lindblom, *op. cit.*, pour une rectification partielle.

²³¹ J. Schaar, *op. cit.*, p. 2.

dans le gouvernement, est une réponse parfaitement « rationnelle » au défaut structurel de manque de responsabilité ²³².

[167]

La sagesse madisonienne toujours prépondérante, considère ces conditions structurelles – dimension et diversité – comme une source de stabilité : leur complexité même contribue à leur cohérence interne et à leur caractère autorégulateur. Néanmoins, si l’interdépendance et la complexité devaient encourager davantage l’impuissance et le repli sur soi, il faudrait alors dire que notre système complexe court des risques d’auto-destruction.

1) L’accroissement de la complexité des institutions et des innovations technologiques pourrait avoir des répercussions imprévues. La vie devient un processus d’adaptation aux surprises désagréables, ou d’évitement ²³³. Les tentatives pour faire face à ces imprévus, déclenchent elles-mêmes divers contrecoups non identifiables. Les causes et les conséquences de l’action deviennent alors impossibles à cerner, rendant difficile l’attribution des responsabilités. Dès lors, le sentiment d’impuissance à modifier les conditions de notre existence devient subjectivement raisonnable et la stratégie personnelle de refus de l’interdépendance et de la responsabilité, rationnelle.

2) La paralysie politique, « *Vapraxie* » comme l’appelle Langdom Winner, tend à devenir une situation normale dans des systèmes extrêmement complexes ²³⁴. Non seulement la réaction directe, efficace, du gouvernement aux problèmes publics devient impossible, mais l’action collective en vue de rétablir la confiance et la responsabilité pu-

²³² S.P. Huntington, *American Politics, op. cit.*, présente sur ce point des statistiques semblables à celles qui sont citées à la note 1, p. 152. Sur le retrait de l’engagement civique en général, consulter R. Sennett, *The Fall of Public Man : On the Social Psychology of Capitalism*, New York, Random House, 1977.

²³³ Todd R. La Porte, ed., *Organized Social Complexity*, Princeton, Princeton University Press, 1975, en particulier le chapitre 10 par La Porte, et le chapitre 4 par John Gérard Ruggie. Voir aussi R. Dahl et E. Tufté, *Size and Democracy*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1973.

²³⁴ L. Winner, *Autonomous Technology Cambridge*, Mass., MIT Press, 1977, pp. 185-187. L’ouvrage de Winner est fortement influencé par *La technique* de Jacques Ellul, dont le diagnostic conclut à l’impuissance.

blique est elle-même contrecarrée. La réponse rationnelle de l'individu à cette situation est le retrait méprisant de la politique.

3) Des dimensions et une complexité très grandes rendent les liens entre l'action individuelle et l'ensemble, ténus et abstraits. Dans une telle situation, une réponse rationnelle est de supputer l'absence d'une différence significative, que l'on contribue ou non à la solution d'un problème collectif. Ce calcul, que Hobbes a défini avec une lucidité parfaite, revient dans la « tragédie de la collectivité » et dans le « problème des biens collectifs » : même s'il est de mon intérêt de bénéficier d'une situation collective, ce n'est pas pour cela que j'ai intérêt à contribuer à la collectivité, ni même à m'abstenir de lui causer du tort, pour autant qu'il y ait possibilité d'échapper aux sanctions ²³⁵. Ce type de calcul, encouragé par les sciences économiques, est aussi favorisé par les dimensions et la complexité même du système. Le plaisir que me procurent des avantages communs, indissociables, dépend de moins en moins de ma contribution. De même les liens entre les revendications de droits et l'acceptation des responsabilités [168] corrélatives deviennent plus abstraits ²³⁶. Si la possibilité de ce type de calcul devait entrer dans la conscience d'un grand nombre de citoyens, elle serait porteuse de conséquences socialement et politiquement préjudiciables.

4) En outre, la probabilité d'une action destructrice, dérivant des expériences d'impuissance et de frustration, devrait s'accroître parallèlement à la raréfaction des défis *systématiques* à l'autorité. Des actes de violence, commis au hasard, pourraient être une façon de s'assurer de l'efficacité tangible de l'action individuelle. De tels actes sont difficiles à dépister et leurs conséquences impossibles à évaluer. Ainsi, les institutions interdépendantes très complexes sont de plus en plus exposées au sabotage et au chantage ; en même temps, les motivations à commettre de tels actes sont renforcées, et la capacité de la société de les empêcher est affaiblie. Une société politique excessivement complexe pourrait bien être dérégulée, non dans le sens d'un effondrement spectaculaire, mais dans celui d'une vulnérabilité et de troubles insti-

²³⁵ G. Hardin, *op. cit.* et M. Olson *The Logic of Collective Action*, New York, Schocken, 1965.

²³⁶ R. Miles, *op. cit.*, et F. Hirsch *Social Limits to Growth*, *op. cit.*, explorent les dimensions de la perte de liens entre droits et responsabilités, perte stimulée par la rationalité du marché.

tutionnels. Et si les citoyens n'ont plus confiance dans l'efficacité du système – comme cela semble le cas actuellement – la légitimité politique pourrait décliner rapidement ²³⁷. C'est à de tels mécanismes que je pense quand je parle de tendances « autodestructrices ».

5) Des dimensions et une complexité très grandes diminuent la possibilité de mettre en pratique quelques-uns des principes préférés de la théorie démocratique : un bien commun logique, une participation concrète à la vie publique, un large partage du pouvoir.

Malgré la popularité, dans la science politique américaine, de la théorie « révisionniste » de la démocratie (selon laquelle ces idéaux traditionnels de la démocratie doivent être révisés et adaptés aux réalités « complexes » d'aujourd'hui), il est difficile d'imaginer qu'un idéal démocratique, susceptible d'inspirer loyauté et sacrifice, puisse s'appuyer sur de telles révisions.

De plus, pour reprendre un point examiné précédemment, même les libertés et les droits individuels ne sont pas en sûreté dans les mains d'un peuple qui ne s'intéresse guère à autrui, ni au bien public. Dans la mesure où les dimensions et la complexité entravent ou aliènent ces principes démocratiques, il y a lieu de craindre l'augmentation continue de ces abus.

Néanmoins, la croyance dans l'expansion illimitée de l'Amérique, à l'intérieur et à l'extérieur, est à sa manière aussi « traditionnelle », et s'est révélée remarquablement résistante. Le pouvoir spirituel des idéaux populaires démocratiques se révélera-t-il plus résistant encore ?

[169]

La plupart des observateurs « réalistes » diraient que la technologie et les institutions modernes ne peuvent manquer d'être complexes ; on pourrait difficilement retourner à une simplicité à la Rousseau. Aussi devons-nous adapter notre théorie aux exigences d'une réalité complexe. Mais comment l'« esprit » américain survivra-t-il à ce proces-

²³⁷ Voir R. Miles, *ibid.* ; et A. Lovins, *Soft Energy Paths*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1977. Tous deux attribuent la vulnérabilité des institutions à leur dépendance vis-à-vis des sources d'énergie « dures », non renouvelables. Leur position, bien que non démontrable, me semble très plausible.

sus d'adaptation ? Sans aucun doute, le côté expansionniste, hamiltonien, de l'esprit américain survivra-t-il admirablement, mais que dire de l'idéal démocratique ?

Y a-t-il des limites aux dimensions, à l'interdépendance et à la complexité qu'un régime politique démocratique peut concrètement soutenir ? Sont-ce des limites comparables à celles du globe terrestre et de ses ressources ? Y a-t-il des moyens de réduire le niveau d'interdépendance par la coopération, sans renoncer aux responsabilités politiques ? Comment la capacité des citoyens à exercer le pouvoir peut-elle être accrue ? Ces questions nécessiteraient un examen approfondi.

Dans la citation figurant au début de cette étude, Jacques Maritain se référait à « l'esprit du peuple américain », à la « rébellion latente, obscure et continue de l'esprit du peuple contre la logique de la structure ». Samuel Huntington aussi, mais de manière plus obscure, a parlé du « credo-passion » dont l'échec inévitable conduit au mépris, et dont les excès entraînent des problèmes de gouvernabilité dans un monde complexe. Manifestement, les sympathies « trilatéralistes » de Huntington se portent vers la structure, celles de Maritain se portent, quant à elles vers l'esprit. Est-il encore possible au-delà des abstractions et des espérances, de prendre aujourd'hui au sérieux les sympathies de Maritain ?

Depuis l'époque des premiers puritains, la notion de « ville sur une colline », le caractère incomparable de l'Amérique a été un thème fréquent dans la pensée politique américaine (le Canada, nation d'immigrés, n'a pas perçu en lui ce « caractère exceptionnel », et c'est peut-être une raison de la crise d'identité qui continue d'affliger les jeunes canadiens aujourd'hui).

Malgré les excès dans la politique étrangère et le développement intérieur auxquels a conduit le mythe de la supériorité américaine, l'image d'une « ville sur la colline » reste extrêmement vivace, comme le démontre le magnétisme qu'exerce toujours l'Amérique sur les réfugiés politiques. Et, nonobstant les craintes de Huntington, il est vital de préserver quelque élément de l'identité, même au prix d'un fossé entre la théorie et la pratique, entre les idéaux et les réalités.

Les engagements qui sous-tendent les sujets retenus et développés dans cette étude, sont encore pris au sérieux par ceux des citoyens qui dans les deux nations américaines se donnent la peine de réfléchir. Les

libertés collectives et individuelles, la dignité de la personne, un partage plus large du pouvoir, un certain degré de prévoyance et de permanence dans la vie, un intérêt pour la justice entre les communautés humaines, un rapport approprié à l'environnement, font partie du credo démocratique du Canada comme des États-Unis.

Mais ces engagements n'ont jamais été universellement partagés. Ce qui est en jeu dans tout le débat sur la « gouvernabilité » mené par les [170] néo-hamiltoniens d'aujourd'hui, c'est de savoir si le credo démocratique est toujours vivace. En réalité, l'ordre lui-même, objet de la passion des hamiltoniens, pourrait être mis en cause.

Il y a plus de cent cinquante ans, Tocqueville fournissait sûrement la meilleure réponse : « Lorsque les conditions sont égales, chacun s'isole volontiers en soi-même et oublie le public. Si les législateurs des peuples démocratiques ne cherchaient point à corriger cette funeste tendance ou la favorisaient, dans la pensée qu'elle détourne les citoyens des passions politiques et les écarte ainsi des révolutions, il se pourrait qu'ils finissent eux-mêmes par produire le mal qu'ils veulent éviter, et qu'il arrivât un moment où les passions désordonnées de quelques hommes, s'aidant de l'égoïsme inintelligent et de la pusillanimité du plus grand nombre, finissent par contraindre le corps social à subir d'étranges vicissitudes ». ²³⁸

Comment, alors, édifier des institutions politiques et économiques qui pourraient éduquer un peuple démocratique, préserver les libertés civiles tout en surmontant les dangers du repli sur soi, et les tentations de « corruptions » technologiques, garantir un plus large partage du pouvoir ? C'est là la tâche qui nous attend. Elle nécessite des efforts inventifs et acharnés de la part des théoriciens, des hommes politiques et des citoyens.

²³⁸ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, op. cit., vol. II, p. 263. Bien que Tocqueville ignore complètement les concentrations de pouvoir économique et politique de notre époque, ainsi que les nouvelles hiérarchies publiques et privées, il reste le meilleur représentant de l'esprit de démocratie – de « liberté » selon son expression – et l'un des premiers prophètes de la culture démocratique.

[171]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?
CONCLUSION

[Retour à la table des matières](#)

Conclusion

[172]

[173]

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

Conclusion

“PERSPECTIVES DÉMOCRATIQUES.”

Par Jean LECA

I. Les conditions historiques de la démocratie moderne

[Retour à la table des matières](#)

Tout régime politique est une technique de domestication et de contrôle de la guerre sociale par la soumission à un gouvernement qui a pour objet de faire admettre une représentation collective du corps social aux parties toujours potentiellement (et réellement) en conflit. Tout régime moderne est supposé créer pour tous (et non plus seulement pour quelques-uns) un *espace public* où se construisent dans un langage adéquat (le langage « de la scène politique »), des intérêts prétendant à être (ou être conformes ou compatibles avec) « l'intérêt général ». Il est supposé transformer la guerre sociale en communication sociale à l'échelle de la communauté politique nationale (tant que la nation reste la seule expression concevable de cette communauté). La démocratie comprend ces deux caractères généraux mais elle qualifie le dernier (du moins telle que nous la concevons) : en droit un régime démocratique ne peut fermer l'espace public en le réservant seulement à certains groupes ou intérêts. C'est le seul régime qui a quelque difficulté logique à proclamer le principe d'exclusion et d'élimination. Il a en son centre une contradiction : admettre à la fois la di-

vision sociale comme légitime et par conséquent la possibilité d'une remise en cause permanente de la formule de gouvernement, tout en maintenant (comme n'importe quel régime) des frontières d'exclusion au nom de la « raison d'État » c'est à dire de la survie contre l'ennemi, intérieur autant qu'extérieur²³⁹. Pratiquement, comme tous les théoriciens du pluralisme l'ont observé, d'accord en cela avec les marxistes, la démocratie parvient à ce résultat en organisant un compromis entre forces opposées, après qu'aient été exclus, par le contrôle social et idéologique, du champ politique les intérêts (ou plutôt une construction politique des intérêts) qui surchargeraient [174] ou paralyseraient le gouvernement²⁴⁰. La « politisation de la protestation sociale »²⁴¹, est à la fois conquête de l'espace public par les intérêts qui en étaient exclus et en même temps apprentissage des règles du jeu de cet espace pour que les autres intérêts l'acceptent, acceptation (provisoire) et travail permanent de remise en cause du processus politique.

Cette formule instable pose évidemment plus de problèmes qu'elle n'en résout. Il est permis de préférer à ce « médiocre » arrangement permanent (toujours soumis en fait selon le marxisme à l'hégémonie d'une classe régnante) la proclamation de la division « nue », incarnée dans une dictature préalable à la création d'une société transparente à la Raison, qui puisse être démocratique sans l'hypocrisie de l'idéolo-

²³⁹ Sur ce point, Carl Schmitt a vigoureusement combattu la tendance de la république de Weimar à tout autoriser, y compris ce qui la niait. La trace de ce débat (et de son issue) se trouve dans les dispositions constitutionnelles de la république de Bonn organisant l'exclusion de ce qui porte atteinte à l'ordre démocratique.

²⁴⁰ Cette théorie est plutôt connue sous le nom d'« élitisme démocratique ». Il faut pourtant rendre justice au principal théoricien du pluralisme, Robert Dahl, qui pose bien l'existence d'une hégémonie, c'est à dire d'un accord sur les processus politiques fondamentaux, mais qui a mis de façon croissante l'accent sur *l'inclusion* comme condition de la démocratie (proportion de la population à même de participer au contrôle et à la contestation des décisions) ; Robert Dahl, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971. Il considérait aussi que l'existence de faibles disparités de richesse était une précondition de la démocratie polyarchique ; R. Dahl, C. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper and Row, 1957.

²⁴¹ Voir sur ce point les travaux de Reinhard Bendix, notamment « The Lower Classes and the Démocratie Révolution », in *Industrial Relations*, octobre 1961, pp. 91-116, et *Nation-Building and Citizenship*, Londres, Wiley, 1964.

gie dominante. On s'est expliqué en introduction, sur les raisons qui nous rendraient méfiants envers cette position. Reconnaissons au moins qu'elle pose une vraie question : si la démocratie n'est pas « la composition » logique des volontés libres et morales pour parvenir à la volonté générale, mais « la représentation » artificielle et donc révisable de la société, que doit être celle-ci pour pouvoir être « représentable » sans que cette représentation produise l'illégitimation des représentants, le désintérêt, voire l'hostilité d'une partie des « représentés »... ou la « dictature de la bourgeoisie » ? Le problème avait préoccupé Tocqueville (d'où ses développements sur les associations comme mécanismes et la morale et la religion comme éthique) et bien entendu les marxistes (la rupture entre les léninistes et socialistes ne porte-t-elle pas sur la possibilité d'une société de lutte de classes représentables démocratiquement de façon permanente, au moins à vue humaine ? ²⁴²). Il n'est donc pas indifférent de rappeler sur quels types de sociétés se sont établies les « vieilles » démocraties modernes. En en indiquant les principaux traits communs, nous ne prétendons nullement qu'ils sont les conditions indispensables à la démocratie, mais seulement souligner qu'ils ne se retrouvent plus obligatoirement tels quels actuellement.

Ces traits sont donc les suivants :

[175]

1. La constitution d'une société civile (bourgeoise) favorisée par le rôle unificateur du marché. On a souvent rappelé comment cette société extrait le surplus, non plus par des moyens directement politiques, mais par le fonctionnement des différents marchés, ce qui accentue son « automatisé » et son autonomie ²⁴³, donc porte à considérer la politique avec bénignité... dès que les conditions de la production sont remplies. Il faut aussi rappeler que ces sociétés sont productives et qu'elles produisent du surplus (d'où l'accent mis dans les sciences

²⁴² Plus précisément la société de lutte de classes est pour Lénine, tout à fait « représentable » au sein d'une démocratie parlementaire, mais c'est au détriment permanent des « travailleurs ». Rien ne peut changer cette situation sinon la dictature du prolétariat, c'est à dire la fin de la démocratie politique, Sur la social démocratie, voir entre autres A. Bergounioux, B. Manin, *La social démocratie ou le compromis*, Paris, 1979.

²⁴³ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York, 1944.

sociales contemporaines sur « les modes de production » et « la division du travail »).

2. La démographie y est relativement faible. En tous cas, l'expansion de la natalité est médiocre et l'accroissement de la population provient plutôt d'une baisse constante de la mortalité. On ne sait si ce facteur mal connu rend la guerre sociale plus contrôlable, ou la répartition économique plus facile mais il est commun à l'ensemble des pays sauf aux États-Unis où précisément la main-d'œuvre peut se répandre et s'employer.

3. La guerre sociale ²⁴⁴ très violente et très souvent politique, ne débouche nulle part aux XX^e siècle sur un bouleversement violent des régimes. Comme l'a observé Stein Rokkan, reprenant la thèse de S. Huntington, la construction des systèmes administratifs entre le XV^e et le XIX^e siècle se déroule dans une période de mobilisation sociale relativement faible : la consolidation des appareils de contrôle territorial, la constitution de nouveaux liens entre élites nationales et locales, tout cela précède la totale monétarisation de l'économie et l'entrée des masses dans la vie politique. L'État était construit avant l'entrée dans l'ère de la politique de masse ²⁴⁵. Il n'est pas impossible que ceci explique la résistance de la démocratie « bourgeoise » aux explosions sociales (elle résiste beaucoup moins aux guerres internationales). Au XX^e siècle tout changera après 1918.

4. La guerre sociale est relativement équilibrée et les alliances de classes suffisamment diversifiées pour qu'un bloc (bourgeois ou ouvrier) doive toujours compter avec d'autres fractions (paysans, bureaucratie d'État, etc.) ²⁴⁶. Les idéologies politiquement millénaristes ou absolues foisonnent, mais sans occuper une place décisive. On ne

²⁴⁴ Si ce terme paraît un peu fort qu'on relise les *Souvenirs* de Tocqueville sur la révolution de 1848.

²⁴⁵ Stein Rokkan, « Dimensions of State-Formation and Nation-Building », in Ch. Tilly, éd., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1971. « Cities, States and Nations », in S. Eisenstadt, S. Rokkan, *Building States and Nations*, vol. 1, Beverly Hills, Sage, 1971.

²⁴⁶ L'un des meilleurs analystes de cette situation est probablement... Marx dans le *18 Brumaire de Louis Bonaparte* et dans *La lutte des classes en France*. Voir surtout Barrington Moore Jr., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspero, 1966.

peut exclure le rôle joué à cet égard par l'expansion coloniale (inexistante cependant en Scandinavie et faible en Allemagne) et l'émigration (pratiquement inexistante en France) pour transformer au moins partiellement l'issue d'un conflit : dans les termes d'Albert Hirschman *Vexit* est un substitut à la *voice*.

[176]

5. On mentionnera pour mémoire (car cela fait l'objet d'un chapitre spécial) le rôle relativement réduit joué par le système international dans la structuration et la politisation des hiérarchies sociales ²⁴⁷. Plus précisément, même si le capitalisme a partout les mêmes règles, les constructions des régimes et des identités politiques s'opèrent sans relation (autres que les effets de démonstration et quelques relations entre élites) les unes aux autres. De 1791 à 1914, la nationalisation l'emporte sur l'internationalisation. Alors que les « prolétaires de tous les pays » devraient, si la structure économique entrainait dans leur tête, matériellement s'unir, plus en fait, ils s'organisent sur des bases nationales : Mazzini l'emporte sur Marx.

6. L'ensemble des conflits se déroule dans un cadre culturel solide et légitime, celui de l'État-Nation qui fournit un milieu concevable pour l'expression des luttes sociales. L'une des caractéristiques fondamentales de l'État-Nation « moderne » est qu'il organise la non-juxtaposition à l'intérieur d'une même unité politique des conflits ethniques, culturels et économiques. Il s'ensuit des rapports spécifiques entre la sphère « culturelle » (celle des identités de langue, de couleur de peau, de religion, de parenté) et la sphère « politique » (celle de l'obéissance à une même autorité qui exerce une coercition publique et désigne l'ennemi international et les adversaires internes). L'État-Nation moderne unit étroitement les deux sphères au niveau national (langue nationale, éducation nationale, quelquefois religion nationale) ²⁴⁸ mais les sépare au niveau subnational quand il s'agit d'organi-

²⁴⁷ Barrington Moore, Jr., *op. cit.*, S. Rokkan, *op. cit.*

²⁴⁸ Nationalisme et État-Nation entretiennent une relation de causalité réciproque. L'effort multi-séculaire de l'État monarchique a produit le nationalisme, Bernard Guénée, *L'État au Moyen Âge*, Paris, PUF, La nouvelle Clio, 1974 ; V.G. Kiernan « State and Nation in Western Europe », *Past and Present*, 1965, pp. 20-38. Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979, p. 72 : « L'État du fait de sa fonction de coordination tend à consacrer la supériorité de l'allégeance nationale sur toute

ser le débat politique intérieur : la culture est dépolitisée en ce sens qu'elle peut faire l'objet de débats politiques à condition d'être conçue comme un bien collectif inclusif, c'est à dire accessible à tous ; constituer un groupe pour imposer l'enseignement d'une langue régionale, réserver une profession aux membres d'un groupe culturel, ce sont habituellement des pratiques illégitimes, voire prohibées par la loi. Un groupe culturel, pour être légitime, doit se contenter du statut apolitique (groupe d'intérêt ou groupe folklorique) ; dès qu'il se politise, il doit se déculturaliser. Inversement est légitimement politique l'alignement sur la base d'identités « a-culturelles », une idéologie universaliste, une identité partisane, professionnelle, de classe. Cela n'empêche nullement les luttes culturelles de se poursuivre avec éventuellement des situations d'occupation ethnique de professions ou de positions de pouvoir, mais ces situations sont rarement reconnues en droit ²⁴⁹.

[177]

La conscience collective (ou du moins celle des intellectuels producteurs de symboles dominants) s'est habituée à penser les conflits et les inégalités en termes fonctionnels ou morphologiques (à partir des classes par exemple) et non en terme de statuts prescrits. Toutes les grandes idéologies qui justifient les différents pouvoirs d'État comportent des métaphores universalistes pour décrire les relations entre dominants et frustrés à l'intérieur de chaque État, cela vaut aussi bien pour le libéralisme que pour le christianisme social, la social-démocratie ou le marxisme. Il s'ensuit que la démocratie est pratiquée comme un mécanisme pluraliste d'affrontement de parti(e)s qui com-

forme d'allégeance traditionnelle et revendique par la même des relations politiquement exclusives avec l'ensemble des citoyens ». En retour le nationalisme renforce l'État même si ce n'est pas toujours le même type d'État ou de gouvernement.

²⁴⁹ L'exception la plus importante à ce modèle est la « démocratie consociationnelle » présentée pour la première fois par Arendt Lijphart *The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968. En revanche, les USA ne constituent pas une exception dans la mesure où la politique ethnique (« ethnic politics ») n'est qu'un cas particulier de groupes d'intérêts. L'Italie et ses « sous-cultures » politiques (catholiques, socialistes) et son système de « clientèle » n'est qu'une exception partielle qui affecte l'émancipation de l'État par rapport aux clientèles sociales.

muniquent, et que leurs membres peuvent éventuellement abandonner pour changer d'identité politique (« transférer leur loyalisme »), ce qui ne serait évidemment pas possible si ces identités étaient culturelles (on peut plus difficilement abandonner sa langue, son ethnie ou la couleur de sa peau...).

C'est à cette conception de l'État-Nation qu'il faut rattacher la célèbre « séquence Marshall » sur le développement de la citoyenneté ²⁵⁰. Les droits « *privés* » (propriété, association, parole, presse) puis les droits « *politiques* » (participation électorale, partis de masse, liberté syndicale) renvoient à une Nation pluraliste dont l'unité politique est constituée par une idéologie juridique commune (aux moins aux élites), les droits « *sociaux* » (protection sociale, intervention de l'État dans le fonctionnement de l'économie, des travailleurs dans le fonctionnement des entreprises) renvoient à une Nation d'égaux qui n'acceptent plus le jeu du marché pour assurer le bien-être et dont l'unité est fondée sur un compromis entre les droits libéraux qui concourent à la production économique et le dirigisme qui assure la répartition du produit social. Mais cette troisième phase de la séquence ne contredit pas (dans l'esprit de Marshall) les deux premières. Elle ne transforme pas le gouvernement démocratique en un médiateur chargé de toutes les demandes particulières, dans la mesure où la base de la citoyenneté demeure la relation entre trois termes, les droits, les obligations, le « sens de la communauté » (« A direct sense of community membership based on loyalty of free men endowed with rights and protected by a common law »). Ainsi compris les droits sociaux supposent un sens renforcé de la communauté nationale, ils sont producteurs d'engagements publics aussi longtemps que cette communauté nationale est vivante... ce qui fait précisément problème aujourd'hui.

²⁵⁰ T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, New York, Doubleday, 1964.

II. Nouveaux problèmes

1. On mentionnera d'abord quelques problèmes, sans les commenter de façon approfondie, les uns parce qu'ils sont traités ailleurs dans ce volume, les autres parce qu'ils ne concernent que certains pays et de façon d'ailleurs contradictoire, d'autres enfin parce qu'ils n'ont pas encore fait l'objet d'élaboration suffisamment précise.

[178]

a) *La transformation des relations internationales* a revêtu plusieurs aspects qu'on n'indiquera pas tous. La dimension des problèmes économiques a rendu, on le rappelle dans ce volume, les États-Nations trop petits pour certaines questions. De réceptacles d'un intérêt public national, ils se transforment en représentants syndicaux de groupes de pression subnationaux (les agriculteurs, les services publics) ou transnationaux. De plus, le traitement des questions de sécurité, aspect crucial de l'action diplomatico-stratégique, échappe à la plupart des gouvernements parce qu'ils n'en ont ni la maîtrise technique, ni la maîtrise intellectuelle. Le « feu nucléaire » peut frapper partout, il n'est compris que par quelques-uns, ce qui ne garantit d'ailleurs pas que ceux-ci s'en serviront mieux. Ce que l'on voudrait surtout souligner est que la conduite des relations politiques internationales, traditionnel point faible des régimes démocratiques²⁵¹, a atteint un tel degré d'éclatement et de complexité qu'il est devenu impossible de transformer le vague consensus des élites sur « l'intérêt national » (s'il en existe encore un) en une base d'action opératoire. Certes les Empires ont toujours été mieux armés que les États-Nations démocratiques pour mener de grands desseins (seul l'Empire ottoman fait exception à la règle, encore était-ce à son déclin). Mais l'important est que cette absence de maîtrise des problèmes de sécurité rend les élites politiques incapables d'en rendre compte à leurs mandants. Les Nations européennes deviennent selon le jugement sévère de

²⁵¹ On connaît la remarque hautaine de Tocqueville dans ses *Souvenirs* : « Dans les démocraties les choses du dehors ne sont jamais résolues que par des considérations du dedans ».

Stanley Hoffmann « sans passé et sans avenir »²⁵². Une démocratie qui ne s'appuie pas sur une communauté historique peut difficilement vivre à partir des seules préoccupations locales et privées (cf. *infra* la crise de la citoyenneté).

b) *L'explosion des communications* est un trait qui concerne aussi en partie les relations internationales. La plupart des sociétés (à l'exception des empires totalitaires) sont « bombardées » par un flux de communications culturelles, économiques et humaines qui produisent un éclatement du langage et empêchent la constitution de toute communauté de communication (pour reprendre le terme d'Habermas). Il suffit d'assister à n'importe quelle conférence internationale ou *nationale* sur les droits des femmes ou des minorités, sur la décolonisation des manuels d'histoire ou l'accueil des enfants à l'école²⁵³ pour se convaincre de la « malédiction Hobbesienne » dès que l'on dépasse la rationalité technique ou bureaucratique et l'évaluation quantitative. Le langage n'est plus qu'un jeu pour les élites et un refuge communautaire pour ceux des non-élites qui ont encore la chance d'avoir des communautés de base. Que signifie d'ailleurs « le refuge » quand le privé devient public, quand l'expression d'un désarroi personnel devient par le truchement de la vidéo un « spectacle », quand les radios et la télévision « privées » dévoilent (au sens propre [179] parfois), l'intimité d'exhibitionnistes consentants au bénéfice de voyeurs heureux ? Le fait que les communications échappent à tout contrôle centralisé est traditionnellement jugé comme un « atout pour la démocratie » ; à juste titre, mais c'est oublier que l'éclatement du langage en une multitude de micro-sens communs non communicables, mais seulement exhibés, détruit toute possibilité de construire socialement la réalité. L'absence de réflexions sur l'éducation politique comme condition de la démocratie pourtant à juste titre au centre de la théorie politique et son remplacement par des couplets sur la formation (« à la créativité » ajoute-t-on parfois pour faire bonne mesure) est un signe à interpréter.

²⁵² S. Hoffmann, « Des Nations sans passé et sans avenir », *Esprit*, décembre 1979.

²⁵³ Une fois dépassée la vulgate qu'il faut toujours plus d'écoles et de maîtres. La maxime de l'UNESCO « When in doubt, educate ! » devrait être mise en doute plus souvent...

c) *La démographie*, la plus mal utilisée des sciences sociales, a des effets différents selon les pays. En Europe (à l'exception de l'Italie et de l'Espagne) le déclin de la démographie (seulement interrompu pour la France entre 1940 et 1970) est parfois interprété comme une condition favorable à la « gouvernabilité ». Moins de demandeurs d'emplois, moins de classes agitées, donc plus de stabilité. Passons sur la myopie du raisonnement économique. Oublions aussi la thèse étrange selon laquelle un pays a d'autant plus de chances d'être démocratique qu'il organise mieux l'extinction de sa société. Mais la démographie européenne a eu aussi pour effet de faciliter l'immigration extra-européenne lors de l'expansion économique des années 60 (accentuée aussi en Grande-Bretagne par la fin de l'Empire britannique et le maintien de la citoyenneté du Commonwealth). À la différence des vagues d'immigration du siècle précédent, celles-ci manifestent une intégration au système économique mais non pas au système politique et à ses soubassements culturels. L'État-Nation (au moins européen) n'est plus un modèle de communauté attrayant pour des Maghrébins, des Turcs ou des Africains, il ne mérite pas à leurs yeux que l'on fasse l'apprentissage de ses règles, que l'on accepte comme un « coût d'accès » le racisme des citoyens des strates précédentes, que l'on joue le jeu des alliances de classe dans l'espace public, plutôt que celui de la guerre ethnique, de caractère politique ou délinquant, dans la rue. La double appartenance est désormais ouvertement réclamée sous le nom séduisant de « droit à la différence ». Les États européens sont mal équipés pour traiter de ce genre de question du fait de la prégnance du modèle national, dont ils ont du mal à réaliser qu'il est derrière et non plus devant eux. La démographie pose ainsi une question à la démocratie : quel degré de pluralité culturelle, de loyautés multiples, de « non-communication sociale » (par la multiplicité des langages) une démocratie peut-elle se permettre pour faire droit à la justice tout en organisant les conditions d'une cohabitation sur le même territoire, à l'intérieur des mêmes lois ? (Cf. *infra* le pluralisme culturel.) Dans la plupart des pays dits « périphériques », le problème est le même à l'arrivée, mais ses données sont inverses au départ : l'expansion démographique beaucoup plus importante que celle que connurent les pays européens au XVIII^e et XIX^e siècle rend difficile l'intégration des masses nombreuses dans un système qui pourrait leur fournir une sa-

tisfaction pour mobiliser leur loyalisme ²⁵⁴. De ce fait, la mobilisation des masses est [180] susceptible de s'opérer moins au bénéfice de la démocratie (la où elle existe) que de systèmes ou de sentiments plus immédiatement accessibles à la conscience des frustrés : ethnicité, religion, antiimpérialisme ou « révolution ».

d) *Le pluralisme culturel* est un modèle de construction des identités politiques subnationales sur des bases culturelles (langue, région, ethnie, religion, couleur de peau). Il se rattache à un type de comportement social qui voit la société comme une mosaïque de solidarités compartimentées où l'égalité doit être poursuivie par la distribution de portions égales du gâteau national à chaque segment culturel ²⁵⁵. On ne concevra pas ce mode de comportement seulement comme un mode traditionnel ou régressif d'alignement des groupes primaires ou biologiques, dans un contexte où l'État est faible ou inexistant. Il n'est pas forcément condamné à disparaître avec la révolution du marché, des communications et de l'urbanisation : il peut être plutôt le produit de cette révolution quand celle-ci rencontre des identités construites, non par l'État national, mais par des groupes plus étroits (le « pays ») plus vastes (les religions universelles) ou transversaux (l'ethnie « à cheval » sur plusieurs États). Rien n'empêche la résurgence ou l'émergence d'identités culturelles jusqu'alors dépolitisées dans le contexte d'un vieil État-Nation dont la capacité de production d'identités tend à décliner. Le problème des identités multiples n'a rien de neuf (le cas des

²⁵⁴ Le « dilemme de la participation » (participation massive mettant en danger l'institution contre participation élitaire qui exclut les masses du système) est bien exposé par S.P. Huntington et J.N. Nelson, *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977.

²⁵⁵ Crawford Young, *The Politics of Cultural Pluralism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1977. Le terme « culture » peut prêter à équivoque. En un sens, toute construction d'identité est un phénomène culturel puisqu'elle s'opère sur la base d'un classement, fruit d'une confrontation entre le code culturel dominant et la production de sens du groupe qui tente d'affirmer son identité politique. Pierre Bourdieu, *La distinction*, Paris, Éditions de Minuit, 1979. Mais le symbole de ces cultures est dans l'État-Nation un symbole universaliste et considéré comme construit ou acquis (l'idéologie de classe par exemple) et non un symbole particulier et considéré comme prescrit (la langue, le sexe, la couleur de la peau).

femmes musulmanes-filles d'ouvrier-salariées-algériennes-françaises n'en est qu'un parmi des centaines d'autres), l'important est qu'il n'y a aucune issue politique disponible en démocratie en dehors de la marginalité sociale, de la constitution d'un groupuscule politico-culturel, ou de l'abandon d'une partie de ses attributs pour gagner un attribut politique plus important (oublier le polonais pour devenir ouvrier français, le corse pour devenir fonctionnaire public français) ce que précisément les minorités culturelles ne veulent pas faire. Un Empire est mieux armé devant ces situations dans la mesure où son pouvoir politique n'étant pas légitimé par la représentation d'une société mais par un pouvoir extérieur à elle et d'une autre essence (Dieu, le Cosmos, le prolétariat ou la pensée de Mao-Tsé-Toung), il peut composer avec les groupes culturels. La société démocratique doit en revanche « se composer » elle-même afin de se reconnaître dans le pluralisme culturel. Certes, des théoriciens de la démocratie ont affirmé la capacité de celle-ci à dominer la fragmentation culturelle, ainsi Maritain lui-même qui critiquait « la confusion entre Nation et État, le mythe de l'État-National et le soi-disant principe des nationalités compris dans le sens que chaque groupe national doit se constituer en État séparé ». Il poursuivait : « le corps politique doit développer et son propre dynamisme et le respect des libertés humaines à un [181] point tel que les communautés qu'il contient aient à la fois leurs droits naturels pleinement reconnus et tendent spontanément à se fondre dans une unique communauté nationale plus haute et plus complexe »²⁵⁶. Cette thèse était liée à la proposition qu'on a rappelée au début du chapitre selon laquelle le corps politique peut ne pas être l'instrument d'une seule communauté parce qu'il n'est pas construit en droit pour une communauté mais pour la justice.

Il n'empêche que le pluralisme culturel affecte la gouvernabilité des démocraties dans au moins les trois domaines de l'éducation, de la représentation et de la citoyenneté. *L'éducation* pluraliste, portant non seulement sur les valeurs religieuses et les opinions, mais sur les styles de vie, peut être facteur d'éclatement : l'école n'enseignant plus de langue unique de communication et n'assurant plus de possibilités d'intégration professionnelle dans l'espace national devient, si elle prétend rester « nationale », un lieu de consommation et de marchandage où l'élève n'investit plus de sentiment de loyalisme et, si elle

²⁵⁶ J. Maritain, *op. cit.*, pp. 7 et 8.

s'adapte à la mosaïque ethnico-sociale, un lieu de mobilisation politique pour des groupes particuliers ²⁵⁷. La *représentation* est affectée par la naissance de nouveaux mouvements (ethniques, régionalistes, écologiques, féministes) qui ont en commun les deux caractères suivants : ils ne sont pas fondés sur une position contractuelle collective (sur le marché du travail par exemple), mais sur un sens de l'identité collective « absolue » parce que prescrite (le sexe, la race, l'âge, les pratiques sexuelles parfois) ; il s'ensuit qu'ils ne demandent pas à être représentés pour améliorer leur position contractuelle, mais à être « autonome » sur un territoire métaphorique dont l'intégrité n'est pas négociable. Les plus activistes demandent à l'État de les aider à... constituer leur souveraineté interne où l'État abandonnerait sa fonction régulatrice. Or le système de représentation des démocraties pluralistes repose sur un système de partis compétitifs où aucun intérêt n'est « absolu » ni non-négociable. La *citoyenneté* se transforme en citoyennetés dont il n'est pas sûr que la juxtaposition renforce la coopération.

2. Deux problèmes nous paraissent devoir être plus particulièrement soulignés : la crise de l'État-providence, la crise de la citoyenneté.

a) *La crise de l'État-providence*, connue aussi sous le nom de « surcharge » (*overload*) sera surtout illustrée d'exemples européens. Elle indique cependant une crise plus générale de la démocratie « post-industrielle ».

À partir des années 50 les économies occidentales et en particulier européennes ont connu une période de croissance continue favorisée par certains facteurs : développement du commerce mondial, faible prix des matières premières et de l'énergie, diffusion des innovations technologiques, abondance de la main-d'œuvre, accroissement de la formation du capital, maintien de la demande à un haut niveau. Cette croissance s'est [182] opérée dans un climat de politique économique keynésienne encourageant la redistribution des revenus, l'argent à bon marché, le développement des investissements publics ²⁵⁸. Dans ce contexte, les politistes ont développé les thèmes de la « démocratie

²⁵⁷ Morris Janowitz, « Observations on the Sociology of Citizenship », *Social Forces*, vol. 59 (1) Sept. 1980, pp. 12-13.

stable » et de la « modernisation des systèmes politiques » où la compétition pour une répartition plus juste des fruits de la croissance remplacerait la guerre idéologique entre les classes, la remise en cause des règles du jeu serait désormais tempérée par une maîtrise plus consciente des mécanismes économiques et des mouvements sociaux, les nouvelles couches moyennes produites par la croissance étant par elles-mêmes un facteur de détente dans les affrontements sociaux et politiques ²⁵⁹.

L'essence de la « démocratie keynésienne » consiste en l'institutionnalisation des conflits de classe par la « politisation de l'économie » (par l'intervention de la puissance publique) et par la transformation de la politique en marché où s'échangent des ressources entre groupes rationnels acceptant les règles de base de la production économique et de la représentation politique comme hors de contestation. Ce processus revêt un double aspect : socio-culturel du fait du remplacement des problèmes absolus – en termes de « tout ou rien » – par des problèmes relatifs – en termes de « plus ou moins » ou de « plus tôt ou plus tard » – ; institutionnel du fait de l'expansion de partis à idéologie flexible, à militantisme faible, à sentiment communautaire peu intense (les partis communistes et, dans une certaine mesure, démocrates-chrétiens exceptés). Les effets sur le fonctionnement démocratique ont été contradictoires : la démocratie keynésienne a amené les élites politiques à se mettre pratiquement à la place les unes des autres, ce qui a forgé un certain intérêt commun ; elle a aussi habitué les citoyens (patrons et travailleurs) à exiger des droits acquis d'une bureaucratie qui avait elle-même intérêt à se rendre indispensable.

Ce double mécanisme fonctionnait tant que les ressources procurées par les prélèvements étaient suffisamment alimentées par la croissance du secteur marchand pour répondre aux demandes. Ainsi que l'indique Bernard Cazes : « pendant plusieurs décennies, l'État protecteur a eu partie liée avec le secteur économique marchand dont l'efficacité productive lui a procuré un volume de ressources lui permettant

²⁵⁸ *Les conceptions économiques et sociales dans les Communautés européennes*. Groupe de travail de la Commission des Communautés, Direction générale des affaires économiques et financières, Bruxelles, décembre 1979 (ronéo).

²⁵⁹ Le livre le plus représentatif de cette période est à notre avis celui de S.M. Lipset, *L'homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1961.

d'octroyer des garanties régulièrement croissantes qu'il gérait de manière administrative »²⁶⁰. Le modèle se détériore quand cet équilibre est rompu, provoquant une crise qui s'abat sur des systèmes politiques rendus plus fragiles par les comportements induits par la démocratie keynésienne. Il s'ensuit un paradoxe de l'État-providence : son succès même rend son intervention continue plus nécessaire, mais plus difficile... et plus insupportable.

[183]

Le paradoxe revêt deux aspects : l'un résulte d'un « effet de taille » et peut être ainsi présenté : « un appareil d'État volumineux est considéré avec faveur parce qu'il garantit les revendications individuelles contre des risques qui sont devenus inacceptables. Mais de par ses vastes dimensions, il constitue un instrument pesant qui va à rencontre de ces revendications... Plus il se développe, plus son inertie doit inévitablement s'accroître »²⁶¹. Le second est lié à la crise des ressources : l'État est placé devant des responsabilités croissantes au moment où il est de moins en moins en mesure de les assumer. La « demande d'État » est partout, dans la régionalisation qui ne peut résulter que d'une action centrale, dans les revendications touchant à la « qualité de la vie » qui supposent de nouvelles allocations de ressources ne pouvant être réalisées par le jeu du marché (en matière d'écologie, d'éducation, de culture), dans l'exigence d'égalité qui demande à l'État d'inciter à l'accroissement de la part salariale et d'augmenter les dépenses de transfert ainsi que les équipements collectifs. L'État pressé d'assurer des arbitrages collectifs de plus en plus difficiles le peut de moins en moins, du fait de l'étendue de ses interventions et de son incapacité à gérer une économie où l'internationalisation ne s'accompagne que d'une médiocre concertation entre gouvernements plus opposés que coopératifs. D'où la floraison d'effets inattendus et contre-productifs : les politiques de déficit budgétaire s'accompagnant de la hausse des taux d'intérêts, le capital reste rare et coûteux, la production ne « repart » pas ; du côté du facteur travail, la protection sociale produit une incitation contre le travail productif ; un travail protégé, mais peu ou non productif, se superpose à l'incapacité pour les entre-

²⁶⁰ Voir B. Cazes, « Les impasses de l'État protecteur », *Futuribles*, 1981 ; *L'État protecteur en crise*, Paris, OCDE, 1981.

²⁶¹ Everett Ladd, S.M. Lipset « Les années 1970 : un bilan » *Public Opinion*, 1980.

prises d'embaucher de nouveaux travailleurs (entre autres par excès de charges sociales). Il peut y avoir inflation et stagnation, insuffisance de main-d'œuvre et chômage.

Cette situation a donné lieu à une masse d'interprétations et de prescriptions allant de la critique radicale et marxiste du « néo-corporatisme », technique de domestication des organisations sociales par la bureaucratie et le patronat pour maintenir à la fois l'État keynésien et les règles de base de la production capitaliste ²⁶² à la mise en cause de la prétention de l'État à établir l'égalité et la croissance par une planification soi-disant « scientifique », d'où l'hymne à la liberté d'entreprendre au libre arbitre et à la prise de risque ²⁶³. Deux grands types d'appréciations peuvent en être dégagés.

Le premier, pessimiste, pronostique l'écroulement des deux piliers de la démocratie keynésienne : la « politisation de l'économie » est perçue comme économiquement inefficace, le « marché politique » est perçu comme un marché de dupes. D'où un double effet : développement d'un [184] sentiment de l'absurde et tentation de revenir à une idéologie massive « qui-a-réponse-à-tout » (par exemple l'économie de l'offre, le protectionnisme, la nationalisation globale de toute l'économie, etc.) Les partis politiques sont ainsi tiraillés entre leurs pratiques keynésiennes de compromis, qui leur aliènent leurs militants les plus jeunes ou les plus engagés, et le retour vers des choix idéologiques « absolus » qui leur aliènent les experts et bon nombre d'électeurs. Fascinante est de ce point de vue la « nouvelle économie » américaine parce qu'elle manipule des ressorts profonds dans des sentiments populaires, en particulier la méfiance envers « l'idéologie » (assimilée aux idées généreuses et générales des intellectuels) et la primauté de l'action de bon sens du « common man » sur la prétentieuse compétence de l'expert. Partant de l'idée forte (et, croyons nous, juste) que le savoir « scientifique » qui prétend contrôler le fonctionnement de la société n'est qu'arrogance scientiste et idéologique, la

²⁶² Voir Claus Offe « The Attribution of Public Status to Interest Groups », in Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Des vues plus générales et équilibrées sont présentées dans Ph. Schmitter et G. Lehmbruch, *Trends in Corporatist Intermediation*, Londres, Sage Publications, 1981.

²⁶³ Voir p. ex. G. Gilder, *Wealth and Poverty*, New York, Basic Books, 1980.

« nouvelle économie » parvient à une idéologie quasi absolue dont les ingrédients sont bien connus : anti-intellectualisme, croyance dans la valeur des mécanismes « naturels », primauté de l'action sur l'idée, haine religieuse envers ceux qui voudraient toucher à l'organisation spontanée de l'économie ²⁶⁴. Ainsi se réalise l'alliance inattendue du populisme et du libéralisme économique sur le dos de l'État-providence.

La seconde appréciation, optimiste fait de la crise des politiques publiques un élément positif pour la démocratie dans la mesure où pourrait se développer un processus d'apprentissage de la citoyenneté ²⁶⁵. Une tendance se dessine pour remettre partiellement en cause le fondement de l'étude des politiques sociales (et publiques en général) : le calcul utilitariste (efficacité mesurée par le rapport coût-avantages) et l'action incrémentale (l'ajustement à la marge) ²⁶⁶. L'approche classique tient les préférences des individus comme des données naturelles : une bonne politique est celle qui satisfait le mieux les préférences d'une majorité au coût le moins élevé pour l'ensemble de la collectivité. Cette conception de la démocratie s'interroge peu sur la façon dont les préférences sont formées, ni sur ce qui peut les améliorer. Sa crise conduit à concevoir une autre forme de politique publique : un bon système de politique publique ne satisfait pas un maximum de gens à un moment donné, mais reconnaît aux citoyens de nouveaux moyens d'action, leur fournit des instruments pour corriger leurs erreurs, permet un flux d'informations contradictoires, autorise l'expression d'opinions conflictuelles, l'évaluation des opérations antérieures. Ainsi, il fournit des occasions pour changer d'avis et modifier les préférences. Ce processus suppose selon Wildavsky que les citoyens développent leur « autonomie » (la capacité d'entreprendre [185] une action indépendante) et un sens de la « réciprocité » (la capacité de comprendre les intérêts des autres et de passer des accords

²⁶⁴ Pour l'exposé de cette idéologie outre l'ouvrage de G. Gilder déjà cité, voir le manifeste « reaganiste » de Irving Kristol « Ideology and Supply-side Economics », *Commentary*, avril 1981.

²⁶⁵ Cette thèse est développée par A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power : Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

²⁶⁶ Voir des exposés commodes de ces notions, respectivement dans E. Stokely, R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, New York, Norton, 1978, pp. 278-283 et G.C. Edwards, I. Sharkansky, *Les politiques publiques*, Paris, Éditions d'organisation, 1981, pp. 208-215.

d'ajustement temporaire). Autonomie et réciprocité sont facilitées par l'existence d'« institutions d'interaction sociale » pluralistes et décentralisées opposées aux « institutions de cogitation » qui font dépendre les choix de principes abstraits dont on déduit logiquement les solutions. L'interaction sociale « questionne » (*asks*) alors que la cogitation « dit » (*tells*) ce qui est bon. La connaissance peut ainsi jouer un autre rôle dans la décision en se transformant en processus ouvert et révisable plutôt que clos et dogmatique ²⁶⁷. Mais le prix à payer est l'activation de la citoyenneté, ce qui fait justement question.

b) *La crise de la citoyenneté*. La citoyenneté moderne est en général conçue comme un ensemble de trois traits : un statut juridique conférant des droits et des obligations vis-à-vis du corps politique ; un ensemble de rôles sociaux spécifiques supposant des dispositions culturelles adéquates permettant en particulier l'intelligibilité de l'État : reconnaissance de la nécessité d'une autorité rationnelle, loyauté vis-à-vis d'institutions à vocation universalistes (par opposition aux groupes privés), intérêt pour les affaires publiques ; un ensemble de qualités morales considérées comme nécessaires à l'existence du « bon » citoyen ²⁶⁸. Il est devenu de bon ton de déplorer, comme les auteurs américains, le déclin de la citoyenneté, voire d'appeler comme en France après 1981 à la constitution d'une « nouvelle citoyenneté ». Encore faut-il s'expliquer sur les conditions de cette crise.

La conjonction de deux phénomènes rend les démocraties occidentales fragiles. Ils ne sont nullement le produit de la crise mais de tendances de long terme, accusées par la croissance des trente dernières années.

Le premier, pronostiqué par Tocqueville, est le développement de l'individualisme, « sentiment réfléchi et paisible qui dispose chaque citoyen à s'isoler de la masse de ses semblables et à se retirer à l'écart

²⁶⁷ Cette formulation est évidemment inspirée de la distinction de Karl Popper entre société close et société ouverte. Voir Thomas Sowell, *Knowledge and Decisions*, New York, Basic Books, 1980.

²⁶⁸ M. Janowitz, *op. cit.* ; H. Armstrong Kelly, « Who needs a Theory of Citizenship ? » *Daedalus*, 1979, A. Inkeles « Participant Citizenship in six Developing Countries », *American Political Science Review* vol. LXIII (4) déc. 1969.

avec sa famille et ses amis »²⁶⁹ L'intérêt plus grand pour la vie privée, les relations interpersonnelles et la libération des mœurs est mis en relief par toutes les enquêtes²⁷⁰ ; il n'existe pas de limite normative à la manifestation des besoins individuels, ce qui rend les limites matérielles particulièrement insupportables, surtout en France où l'inégalité est plus fortement marquée que dans la plupart des pays d'Europe. Cette tendance, [186] qu'Ivan Illich a soulignée pour démontrer l'impasse de l'État protecteur, peut conduire à un état de nature « hobbesien » où chacun estime avoir droit sur toutes choses, ou à un état anonique « durkheimien » où chacun s'estime infiniment frustré par une société étrangère²⁷¹. Le sentiment communautaire, ce traditionnel contrepoids qui permet à l'individu d'intérioriser la structure sociale dans son affectivité, fonctionne mal (ce qui par parenthèse rend le conformisme insupportable puisqu'il est perçu comme une contrainte sociale extérieure à l'individu), de même que l'éthos protestant de l'effort et de l'esprit d'entreprise, longtemps associé à l'individualisme. Quant au sentiment associatif, suprême espoir de Tocqueville, il fait l'objet d'évaluations plutôt contradictoires.

Le second phénomène réside dans la prolifération d'organismes spécialisés pour « satisfaire » ces besoins. La division du travail rend l'individu peu autonome pour assurer sa survie et sa sécurité. L'un des aspects de la rationalisation et de l'intellectualisation décrits par Max Weber (et un peu oublié jusqu'aux écologistes) tient dans cette impuissance de l'individu moderne à satisfaire ses besoins élémentaires (« un sauvage connaît incomparablement mieux ses outils... et sait parfaitement comment s'y prendre pour se procurer sa nourriture quotidienne²⁷². ») En revanche, l'organisation peut nous faire croire que

²⁶⁹ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (Les grands thèmes), Paris, Gallimard, 1968, p. 242.

²⁷⁰ Voir Edward Shorter, *Naissance de la famille moderne*, Paris, Le Seuil, 1977. Description vigoureuse du passage de la famille « lignagère » amarrée à un ordre social plus vaste, agent de transmission de modèles d'autorité valables pour la société, à la famille « nid » séparée de la société par le mur de la vie privée enfin à la famille « post-moderne » instable, élective et hédoniste.

²⁷¹ J.D. Reynaud, « Du contrat social à la négociation permanente », in H. Mendras, éd., *La Sagesse et le désordre, France*, 1980, Paris, Gallimard, 1980, pp. 391-392.

²⁷² M. Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963, pp. 69-70.

« nous pouvons maîtriser toute chose par la prévision ». Comme le démontre avec force I. Granstedt, l'activité sociale élémentaire devient une totalité objective qui dépasse l'expérience des intéressés et qu'ils ne peuvent appréhender que par les raccourcis de l'abstraction rationnelle ²⁷³. Il s'ensuit que ces appareils sont perçus comme de plus en plus extérieurs avec certes des différences de degré entre les appareils de type culturel, médical ou coercitif. Tous sont plus ou moins des « prothèses » insupportables et indispensables, tous conduisent à en-serrer l'activité « privée » dans un réseau « public » de règlements et d'interventions qui fait de tout conflit limité une affaire engageant les appareils bureaucratiques ou financiers. « L'intégration techno-organisationnelle, – écrit I. Granstedt – amplifie la portée publique des conflits, en répercutant très vite leurs conséquences d'un système à l'autre sans limite de territoire ²⁷⁴.

N'exagérons pas la portée de ces remarques, au demeurant banales. L'existence de l'économie informelle, à elle seule mettrait en garde contre la vision d'une société de petits hommes dominés par le Léviathan bureaucratique. L'existence simultanée de l'effet-Tocqueville et de l'effet-Weber explique en revanche pourquoi, selon le versant considéré, on peut qualifier nos sociétés de « pléistocratiques » – où tout le pouvoir [187] est au peuple d'individus ²⁷⁵ – ou au contraire de « totalitaires » (d'autres disent « maillées ») – où tout le pouvoir est aux organisations. Ainsi peuvent s'étaler avec toutes les apparences de la raison, des visions magiques qui réclament « toujours plus d'autorité » et/ou « toujours plus de liberté », sans réaliser que le pouvoir des organisations spécialisées se nourrit des aspirations individuelles à plus d'autonomie. La famille ne transmet plus de modèle d'autorité, elle demande donc à l'école, agent de transmission d'un savoir, de transmettre aussi une discipline sociale ; l'école, à son tour, estime être surchargée et a tendance, *volens nolens*, à se tourner vers d'autres

²⁷³ I. Granstedt, *L'impasse industrielle*, Paris, Le Seuil, 1980, pp. 180 ss.

²⁷⁴ I. Granstedt, *Id.* pp. 211-212. À ce niveau, les « appareils » peuvent être aussi bien « d'État » que du « capitalisme ». Ce qui est crucial, c'est la taille et l'intégration des appareils spécialisés, non l'appartenance formelle au secteur public ou privé.

²⁷⁵ J.D. Reynaud, « Tout le pouvoir au peuple ? Ou de la polyarchie à la pléistocratie », in *Vers une nouvelle civilisation ? Hommages à Georges Friedmann*, Paris, Gallimard, 1973, pp. 76-93.

organisations, les psychologues, les animateurs culturels... ou la police.

La société civile n'a pas assez de force (d'autres diraient « de solidarité ») pour gérer les demandes contradictoires de l'individualisme : vouloir la sécurité oui, mais prêter main forte à quelqu'un agressé dans la rue – action sociale naturelle dont Lénine disait qu'elle préfigurait la socialisation des fonctions étatiques – non (« c'est du don Quichottisme ») ; être contre la répression, oui, mais accueillir chez soi un délinquant en voie de réinsertion, non (« c'est du boysscoutisme ») ; il y a des organisations pour cela, la police, les travailleurs sociaux, émanations de l'État, d'autant moins légitimes qu'ils sont plus indispensables du fait des carences de la société.

Ceux qui dénoncent l'évolution vers l'autoritarisme ont donc tout autant de raisons que ceux qui déplorent le laxisme social. L'essence de l'autoritarisme moderne est de s'en remettre aux organisations, non pour assurer l'intégration organique de la société (comme dans la version « corporatiste »), mais pour permettre à chaque groupe de satisfaire tranquillement ses besoins privés²⁷⁶. L'ennui est que cette formule engendre l'angoisse chez les individus.

Les sociétés démocratiques ouvertes reposent sur deux principes de fonctionnement partiellement contradictoires qui angoissaient Tocqueville : un civisme minimum qui permet au processus de « représentation du peuple » d'assurer une fonction socialisatrice et décisionnelle ; l'importance croissante des intérêts particuliers et de la vie privée. Face aux gros mécanismes qui emportent nos sociétés, la mise en cohérence de ces deux principes paraît chaque jour plus difficile et le discours politique échoue dans ses projets de globalisation.

Un aspect peu aperçu de cette situation est « l'éclatement vertical » de la citoyenneté. Rien ne prouve en effet que les différents « niveaux » de la citoyenneté (locale, régionale, nationale, ethnique, associative, étatique) coopèrent et se renforcent mutuellement²⁷⁷. Tocque-

²⁷⁶ Bien que partant d'un raisonnement différent l'analyse de Pierre Birnbaum me paraît confirmer cette impression : « La revanche de Bentham : la montée de l'autoritarisme en Grande-Bretagne », in *Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982, pp. 133-154.

²⁷⁷ Voir un traitement suggestif du problème dans le contexte des États-Unis par Norton Long, « The three Citizenships », *Publius*, vol. 6 (2), printemps 1976, pp. 13-32.

ville faisait le [188] pari que les réservoirs de citoyenneté constitués par les institutions infraétatiques, en conférant aux individus plus de pouvoir pour réaliser leurs objectifs leur donneront aussi une meilleure conscience de leurs obligations civiques, ce qui renforcera leur loyauté. Mais il n'est pas complètement impossible d'aboutir en sens inverse à une affirmation de droits sans contrepartie, le problème de l'obligation étant toujours renvoyé à un niveau supérieur. Par exemple, les collectivités locales revendiqueront ainsi le droit de refuser sur leur territoire l'installation de centrales atomiques, mais exigeront de l'État la fourniture d'énergie. La superposition de différents niveaux de citoyenneté peut ajouter une difficulté supplémentaire aux problèmes de coexistence et d'équilibre entre droits et obligations.

Dans la situation que l'on vient de décrire, deux grandes tendances idéologiques se dégagent ²⁷⁸. La première va voir le mal dans la société et le bien dans l'État. Pour combattre l'individualisme, son désengagement et son acceptation commode d'une nature sociale douce aux forts et durs aux faibles, elle travaillera à la promotion d'une citoyenneté idéologique et d'un État télocratique. Ce rêve d'intellectuel n'est pas médiocre, il correspond à un processus historique de « politisation de la société » ²⁷⁹. Sa fin normale est un régime de mobilisation à vocation totalitaire. La seconde voit le bien dans la société et le mal dans l'État. Le néolibéralisme fera ainsi confiance aux lois du marché et travaillera à la promotion d'une citoyenneté privatisée où chacune servira d'autant mieux le bien commun qu'il poursuivra d'abord son intérêt propre au sein d'un État-marché régi par des lois abstraites, que F.A. Hayek a nommé État « nomocratique ». Autrement dit la première tendance verra dans l'effet-Weber une bonne chose à condition de politiser les organisations et de mettre entre les mains des représentants des « masses » ; la seconde louera l'effet-Tocqueville à condition que la force publique réprime les groupes qui voudraient forcer la porte du marché et auraient le mauvais goût d'en contester les lois.

²⁷⁸ Voir R.N. Berki, « State and Society : an Antithesis of Modern Political Thought », in J.E. Hayward, R.N. Berki (Eds), *State and Society in Western Europe*. Londres, Morton Robertson, 1979.

²⁷⁹ Voir les essais, tous critiques, rassemblés par Éd. K. Templeton, *The Politicization of Society*. Indianapolis, Liberty Press, 1979.

Ces deux tendances conduisent à une « citoyenneté négative »²⁸⁰. ou pour mieux dire à une négation de la citoyenneté, la première parce qu'elle refuse de voir qu'un télos abstrait donné par la « loi de l'histoire » nie en même temps la liberté et l'instance de la loi et réduit ainsi les hommes au statut de machines finalisées ; la seconde parce que la « loi du marché » n'est pas plus « loi de l'histoire », elle n'est qu'un mécanisme idéologique déconnecté de tout but de justice.

III. Vieilles et nouvelles tentations

La crise de la démocratie peut engendrer quelque nostalgie pour un imaginaire âge d'or de la démocratie (libérale ou keynésienne selon les [189] opinions). Nous pensons au contraire que les conditions historiques qui ont vu naître les démocraties modernes ne peuvent être recrées ni reproduites. La démocratie n'en conserve pas moins sa signification au-delà des différences de cultures et des conditions économiques. Elucider cette signification positive pourrait, à cette place, donner l'illusion d'un « message » à prétention universelle, mais au contenu lié à une culture trop particulière. Ce serait oublier aussi que la démocratie n'a de sens que si chaque « démos » particulier la construit. Il est préférable de faire un détour par les tentations antidémocratiques auxquelles nous sommes tous plus ou moins soumis. Ces tentations s'enracinent dans la tradition *messianique* qui pose qu'un ordre purement juste est possible et la tradition *positiviste* qui pose que la vérité de la politique réside uniquement dans l'agencement stratégique et technique de rapports de forces et d'intérêts.

Le messianisme ravit de façon permanente dans la croyance intégriste qu'il est possible de faire reconnaître par tous les hommes (et par chaque homme) l'expression sociale autorisée d'un ordre moral uniformément valable. La démocratie se réalise si tous reconnaissent de gré ou de force les mêmes règles normatives, expressions de la volonté divine (ou naturelle). L'essentiel n'est pas ici la soumission à l'impératif technique du pouvoir d'État : même si certains messianismes ne dédaignent pas d'y recourir, ils sont en général antiétatiques et attachés à la critique de la division du travail politique. Le fonde-

²⁸⁰ Selon l'expression d'H. Armstrong Kelly, *op. cit.*

ment en est plutôt la croyance dans un contrôle social par lequel le peuple « convaincre » ceux de ses membres égarés qu'il existe une voie morale et une seule. Il ne s'agit pas non plus d'une invitation triviale au conformisme extérieur des comportements, comme une lecture méprisante de certains mouvements musulmans incite trop d'occidentaux à le croire. Tout au contraire le messianisme croit à l'adhésion intérieure, il l'exige, et pense que seuls les malins génies de la politique, de l'économie capitaliste ou de la fascination de la consommation détournent les hommes d'y parvenir. Le messianisme social refuse avant tout l'hypothèse de jugements particuliers et contradictoires sur la même loi. Pour lui la loi n'est pas un pouvoir (et pour cette raison elle ne doit jamais être soumise au pouvoir de l'État), elle est vérité, et pour cette raison doit s'imposer à tous. Que l'interprétation sociale de cette loi puisse être l'alibi de passions et d'intérêts est une hypothèse que le messianisme admet parfaitement dès que la loi est interprétée par ses ennemis. En ce cas, il a généralement raison, et c'est pourquoi il est un puissant instrument de protestation sociale. Mais que l'interprétation puisse être (et doive être) soumise au doute quand le messianisme lui-même parle, c'est ce qu'il n'admettra jamais, et pour cause, et c'est ce qui le sépare définitivement de l'idéal démocratique.

Le positivisme a pour réincarnation récente *l'autoritarisme*. Il est la solution technique « normale » par le recours à une concentration du pouvoir bureaucratique et militaire aux problèmes d'excès de demandes, de sélection des groupes bénéficiaires du produit social, d'incitation à la production etc., bref de discipline sociale. Le « nouvel autoritarisme » tend à supplanter (pas partout) l'archéo-autoritarisme fondé sur l'appropriation de la violence par un groupe privé ou une famille ou un clan pour [190] son bénéfice personnel exclusif²⁸¹. Le défi fondamental de l'autoritarisme ne vient pas tellement de son autojustification scientifique et positiviste (valeur de l'économie de marché qui ne peut être instaurée que par une paix sociale imposée par la répression) que du fait que les sciences sociales elles-mêmes en présentent une explication positiviste fondée sur l'évolution de la structure éco-

²⁸¹ Sur ce point, voir Guillermo O'Donnell « Trends in the Bureaucratic-Authoritarian State », *Latin American Research Review*, 1977, D. Collier ed. *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

nomique, le développement insuffisant de la société civile, l'arythmie des phases de réforme sociales et de constitution d'un système productif (la première venant trop tôt ou trop tard), l'absence de connivence sociale entre élites réformatrices et managériales, etc., toutes « explications » qui donnent l'illusion que l'autoritarisme est logiquement inévitable et qu'il ne peut être remplacé que par un *autre* autoritarisme.

Le *totalitarisme* réalise la liaison paradoxale du messianisme et du positivisme. Comme le premier, il est utopie et refus des divisions concrètes du social, comme le second il fonde cette utopie sur une « science » de la biologie ou de l'histoire (dans les exemples de totalitarismes historiques, mais cette science peut aussi être le produit d'une religion séculière ou sainte). Il tente de réaliser dans une société divisée l'obsession de l'Un²⁸² le Souverain se présentant comme « le même » que le peuple. S'il refuse souvent tout comme l'autoritarisme les élections pluralistes, la justification qu'il en donne est très différente : l'autoritarisme craint des demandes sociales « indésirables », le totalitarisme prétend qu'il les réalise déjà toutes par son action pratique. Et pour cause : il détruit physiquement et moralement les solidarités sociales qui pourraient s'exprimer dans un espace public indépendamment de celles qu'il a sélectionnées ou constituées, et ne laisse subsister (voire se développer) que les solidarités clientélistes ou népotistes qui permettent des échanges sociaux sans danger pour sa ligne idéologique et son appareil politique. Le trait fondamental du totalitarisme n'est pas le développement d'une bureaucratie étouffante, expression d'une nouvelle ou ancienne domination de classe. Un régime autoritaire est tout aussi « performant » à cet égard. Il est même physiquement plus répressif dans la mesure où il a à lutter contre des groupes qui peuvent encore prétendre à l'autonomie (Églises, syndicats, voire communautés traditionnelles). Le totalitarisme, dans son type idéal, exprime la prétention à fonder un discours légitime sur l'identification à la Loi : l'État est la Loi et la société tout à fois ; il prive ainsi la première de sa fonction symbolique et vise à la destruc-

²⁸² Voir les commentaires de Pierre Clastres et Claude Lefort au *Discours de la servitude volontaire* d'Étienne de la Boétie, Paris, Payot, 1978. Sur le totalitarisme notre texte doit beaucoup aux travaux d'Hannah Arendt et plus récemment de Claude Lefort *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981.

tion de la seconde ²⁸³. Et on ne peut plus croire après le Goulag et le Cambodge que la société est ainsi détruite parce qu'elle était elle-même destructrice...

[191]

IV. Signification de la démocratie

Les tentations anti-démocratiques révèlent un trait fondamental de la démocratie : son indétermination, son ouverture sur un avenir incertain, qui suppose l'abandon tacite de l'espoir d'unanimité politique. La démocratie n'a pas de « sens », ni de projet social. Sa fonction est de laisser des sens se produire, des projets sociaux s'affronter dans le cadre d'une loi qui permette à ces projets de communiquer, dans la mesure du possible, sans s'entre-détruire. Elle n'est pas relativisme mais quête sociale (donc relative) de la justice. Maritain y voyait une « rationalisation morale » de la vie politique, « la plus haute réalisation terrestre dont l'animal rationnel soit capable ici-bas ». Ces formules ne font du sens pour nous que dans la mesure où cette « réalisation » pose justement qu'il n'y a pas de « solution » donnée une fois pour toutes aux « problèmes » d'une société. La démocratie introduit au cœur même de la politique le refus de croire au salut par une politique sacralisée. Une politique qui se croirait parfaite et « nécessaire » et qui n'accepterait pas, dans son exercice même, la possibilité d'être contredite (c'est à dire qu'une parole personnelle s'exprime contre elle) se pervertirait en idéal réducteur. Le pluralisme démocratique n'a pas de sens en soi, et surtout pas celui de permettre un compromis d'intérêts (car il y a de mauvais compromis comme de mauvaises unanimités). Il est plutôt affirmation que les conditions d'une vie possible passent par la renonciation à l'unanimité du corps politique.

Une telle visée est-elle réalisable, une société ainsi conçue peut-elle être gouvernable quand les problèmes que nous avons rappelés (ci-dessus II) font exploser les communautés politiques ? La conception qu'on vient de présenter risque en effet en période de crise de

²⁸³ Voir sur ce point les intuitions de J. Maritain dans *L'homme et l'État*, *op. cit.*, p. 43. La souveraineté est de plein droit « maîtresse du bien et du mal, comme de la vie et de la mort ».

substituer au monisme de l'État, le monisme d'un individu qui serait à lui-même sa propre loi ²⁸⁴. Certes, l'individu est aussi une personne insérée dans une communauté et recherchant la justice. Mais plus cet individu se sent dépossédé par le jeu de macromécanismes, plus la conscience citoyenne qu'il a de ses droits et de ses obligations tend à disparaître au bénéfice d'une conformité de routine et d'une révolte intérieure.

Ce serait cependant tomber dans une banalité un peu courte que de rappeler une fois de plus que l'individu doit apprendre à se gouverner lui-même, c'est-à-dire à accepter la reconnaissance de l'autre, que l'éducation doit mieux articuler les exigences éthiques sur la transmission du savoir technique, et autres sages consignes normatives dont les meilleurs livres sont remplis et que notre contribution ne saurait enrichir.

[192]

Il paraît préférable de conclure par l'énoncé de deux domaines où un effort crucial s'impose dans la décennie (au moins) à venir.

1) Le premier, et le plus important de loin, concerne les *droits de l'homme* qui constituent la base de l'éthique démocratique. Le sujet invite au silence ou du moins à la discrétion. Plus le principe de l'universalité des droits de l'homme est solennellement et magiquement proclamé pour affirmer l'unité de destin de l'humanité, plus ses violations innombrables par ceux-là mêmes qui l'exaltent font scandale au point que le principe perd sa substance aux yeux des hommes de bonne volonté. Ce n'est plus le tremblement de terre de Lisbonne qui fait problème aux philosophes humanistes, comme c'était le cas au XVIII^e siècle, c'est la famine du Sahel, la malnutrition d'une partie de

²⁸⁴ Voir la critique d'H. Armstrong Kelly à la proposition pourtant incontestable de Michael Walzer, *Obligations : Essays on Desobedience, War and Citizenship*, New York, Simon and Schuster, 1971. Walzer distingue la loyauté envers la société (pact of association) de la loyauté (trust of government) à l'État et soutient qu'il y a des cas où les individus doivent allégeance d'abord à la société quand l'État rompt le pacte d'association. Réponse d'A.K. : La société est une entité aussi mystérieuse que l'État et le subjectivisme de l'individu aussi solipsiste que le pouvoir de l'État, « Who needs a theory of citizenship ? » *Daedalus*, 1979. Engagée aussi abstraitement, la discussion ne peut qu'être circulaire et être tranchée par des mouvements sociaux...

l'humanité, le déracinement des populations migrantes ou réfugiées, les bombardements de Beyrouth, les divers terrorismes d'État, la prolifération de gouvernements cannibales d'autant plus prompts à détruire l'expression politique de leurs assujettis qu'ils excellent à revendiquer en leur nom les droits économiques attachés à un « Nouvel ordre économique international ». Aux dilemmes habituels des droits de l'homme (peut-on accorder le statut de droits aux aspirations croissantes et jamais satisfaites à une complète réalisation ? ²⁸⁵ Qu'est-ce qu'un droit abstrait détaché de ses bases sociales, système économique, collectivité culturelle et agencement institutionnel qui le concrétisent et qualifient ?) s'ajoute un dilemme plus contemporain : les pays les plus démocratiques et les plus respectueux des droits de l'homme dans leur ordre interne sont aussi ceux qui sont accusés, non sans apparence de raison, de refuser la promotion des droits économiques de l'humanité dans l'arène internationale ; inversement, les pays les plus ardemment voués à ce nouvel ordre économique présenté comme le modèle de la démocratie et des droits de l'homme à l'échelle mondiale sont aussi ceux qui traitent le plus cavalièrement les droits politiques et culturels de leurs propres citoyens. Nous ne savons trop s'il existe une relation logique de caractère systémique entre les deux phénomènes, il suffit de constater leur concomitance historique. On comprend alors à la fois pourquoi nombre de pays occidentaux mettent en avant les droits de leurs nationaux au bien-être pour justifier leurs réticences devant des modifications substantielles des relations économiques internationales et pourquoi l'impérialisme est devenu pour certains gouvernements des pays développés le moyen de justifier l'autoritarisme le plus cynique. On ne s'étonnera guère dès lors de voir les politiques internationales fondées sur le respect des droits de l'homme (du type « troisième corbeille » d'Helsinki ou soutien vertueux aux peuples polonais ou palestinien) s'essouffler au moment même où elles sont proclamées.

Il est évidemment permis de croire à la solution radicale, une fois pour toutes, de ces dilemmes, par quelque réaménagement mondial dû par exemple à une nouvelle Internationale de travailleurs ou de « damnés de la terre ». Il est également permis de juger que les contradictions ne sont pas simples et qu'elles s'entrecroisent laissant place au

²⁸⁵ Qu'est-ce que exactement que le « droit à la santé » quand celle-ci est définie comme un « état *complet* de bien-être physique et mental » ?

besogneux travail [193] de la politique quotidienne. Ce qui est requis en revanche, c'est un refus et une exigence. Le refus doit être opposé à l'attitude, trop commode, qui fait de la régulation économique ou coercitive la règle, et de l'expansion des droits l'exception. Après tout, comme l'indique Stanley Hoffmann, l'homme politique le plus démocratique ne saurait promouvoir des concepts moraux universels et désincarnés, mais il ne peut non plus se contenter de gérer dans le court terme les intérêts spécifiques de ses mandants : il doit aussi prendre en compte d'autres dimensions de son action, et en premier lieu les problèmes de long terme que l'humanité affronte ²⁸⁶. Les besoins d'expression sociale, de société vivable, de vie personnelle, que le monde moderne a rassemblés sous l'étiquette « droits de l'homme » méritent bien de figurer au premier rang de ces problèmes. Faut-il répéter à ce propos que les droits de l'homme ne sont pas un obstacle à la réalisation d'un minimum de justice sociale (comme toute une tradition révolutionnaire l'a longtemps affirmé) mais une voie vers cette réalisation ? C'est parce que la démocratie n'est pas « bourgeoise » dans son fondement que la liberté ne saurait être reléguée au rang des alibis de la classe dominante.

L'exigence doit pousser à considérer les droits de l'homme comme autre chose qu'un simple objet de politique (au sens de policy). Ils sont d'abord objets de politique dans la mesure où aucune activité sociale ne peut être détachée d'un support organisationnel, mais ils n'y sont jamais enfermés car l'homme concret échappe aux règles qui codifient son activité à un moment donné. Refermer les droits de l'homme sur l'organisation particulière qui prétend les exprimer revient à perdre toute distance critique vis-à-vis des mécanismes concrets de domination qui sont à l'œuvre aussi dans cette « bonne organisation ». Celle-ci n'est pas pour autant indifférente : tout au contraire, pour rester vivante, elle doit admettre la possibilité de son ouverture aux exigences concrètes des hommes qui sont toujours autre chose que de simples titulaires de « droits positifs » ²⁸⁷.

²⁸⁶ Stanley Hoffmann, *Duties beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, New York, University of Syracuse Press, 1981, notamment p. 231

²⁸⁷ Claude Lefort note excellemment : « ... puisque nous parlons de la société démocratique, observons que la dimension symbolique du droit se manifeste à la fois dans l'irréductibilité de la conscience du droit à toute objectivation juridique, qui signifierait sa pétrification dans un corps de lois, et

2) Le second problème touche à la dimension écologique de la démocratie. Parmi les nombreuses et profondes intuitions de Tocqueville sur le devenir de la démocratie, l'une au moins ne s'est *pas* vérifiée, ou ne s'est vérifiée que partiellement : l'idée que les hommes voulant de plus en plus les mêmes choses, ils en viendraient à se ressembler de plus en plus et à penser à peu près la même chose, ce qui favoriserait l'omnipotence de l'État. En fait, l'omniprésence de l'État ne s'accompagne pas de sa toute puissance et l'uniformisation des demandes matérielles n'a pas fait disparaître la culture de la différence et du privilège (c'est-à-dire [194] du statut particulier). Comme l'indique Louis Baeck dans ce volume, « le binôme autorité-révolte a été remplacé par un autre binôme, c'est-à-dire consensus et tolérance à la diversité. Mais dans une société diversifiée où le contrôle social et culturel se relâche, les individus ont beaucoup plus de peine à se construire une identité. Et par la fragmentation des projets et des opinions publiques nos démocraties sont difficiles à gouverner ». La société de masse n'est pas celle de l'uniformité culturelle, mais celle de l'éclatement des identités.

Mais ceci pose le problème de la dimension des collectivités où peut se développer une vie démocratique. Le renoncement à l'unanimité et l'affirmation des divisions sociales ne peuvent s'incarner efficacement qu'à l'intérieur d'une communauté culturelle minimum où se développe un langage commun (ambigu certes comme tout langage) qui permette un échange (et un ajustement) entre les différents projets²⁸⁸. L'un des traits de la démocratie pour Aristote est que « chacun mène sa vie comme bon lui semble ». Comment et dans quel cadre cette prescription peut-elle être maintenue en une conjoncture de crise d'identités ? Il est tentant de proposer des solutions simplistes : la constitution de multiples noyaux locaux ou fonctionnels de petites démocraties conviviales où chacun pourra vivre « sa » démocratie, communautés marginales, communes bourgeoises suburbaines, quartiers ethniques, groupements associatifs etc. Il y a une exigence

dans l'instauration d'un registre public où l'écriture des lois – comme écriture sans auteur – n'a d'autre guide que l'impératif continué d'un déchiffrement de la société par elle-même », *L'invention démocratique, op. cit.*, pp. 69-70.

²⁸⁸ Quand Durkheim insistait sur la société comme « unité morale » il semble qu'il avait aussi présent à l'esprit cette dimension de la vie démocratique (et qu'il craignait en bon républicain de la voir disparaître).

réelle dans cette éventualité : celle de relier l'exercice de droits et obligations politiques à des relations de « face à face » qui rendent plus facile la réciprocité de ceux-ci. En réalité, cela pose trois problèmes : l'inégalité des ressources entre communautés (« *small is beautiful* » mais il y a des « *small* » qui sont plus « *beautiful* » que d'autres...) ; la compréhension et le contrôle des grands mécanismes qui pèsent sur l'existence sociale (va-t-on laisser jouer le marché mondial ou s'en remettre aux spécialistes des bureaucraties transnationales, créant ainsi une super catégorie de professionnels de la politique ?) ; la constitution même d'une conscience politique : sur ce point Tocqueville avait peut-être raison, à force de s'intéresser à sa vie privée, on peut ne s'intéresser qu'à sa propre communauté politique²⁸⁹, mais pourquoi s'arrêter en si bon chemin ? « *Democracy begins at home* », dans la Nation, dans la commune, dans le groupe de copains, dans le couple... Finalement, elle ne commence plus du tout, faute de cadre politique suffisamment sensé pour que le problème de la citoyenneté y soit posé : il reste à s'indigner vertueusement devant les misères du monde (l'opinion publique occidentale a une capacité de chagrin à peu près illimitée devant les famines, [195] les guerres, *ailleurs*, et une capacité d'action à peu près nulle) et à s'occuper de « démocratiser » le fonctionnement d'une école de sourds-muets ou d'une salle d'hôpital, toutes préoccupations éminemment louables. Il est évidemment plus difficile de rechercher les *niveaux* où pour différents problèmes une intervention démocratique peut s'avérer efficace (comme y invite Jacques Vandamme dans ce livre), et pourtant c'est le seul moyen pour éviter de tomber dans l'abstraction de l'État homogénéisant et planifiant et dans l'abstraction symétrique de la diversité des « petits groupes conviviaux ».

De ce point de vue, la question sur laquelle nous voudrions terminer est celle de la gestion internationale des politiques économiques

²⁸⁹ Aux Pays-Bas en 1981, un large pourcentage de l'opinion estimait que les démocraties occidentales n'avaient pas le droit moral de critiquer la répression communiste en Pologne ni les interventions soviétiques en Afghanistan « tant que les conditions de logement à Amsterdam n'auraient pas répondu aux plus hauts critères du confort moderne, tant que les femmes resteraient exploitées, tant que les couples mariés homosexuels ne se verraient pas reconnaître l'ensemble des droits légaux dont jouissent les couples mariés hétérosexuels », Michel Heller, *Sous le regard de Moscou*, Paris, Calmann-Lévy, p. 72.

dans les pays démocratiques de l'Occident. Le dilemme est le suivant : l'internationalisation et l'interpénétration des économies nationales rendent la démocratie nationale peu crédible dans la mesure où une politique économique isolée des politiques économiques menées par les autres États apparaît inefficace. Que signifie le choix « démocratique » de la France pour une politique néo-keynésienne quand tout aussi « démocratiquement » les États-Unis ou la Grande-Bretagne ont fait le choix inverse et que l'espace national ne peut plus être fermé aux autres espaces ? Que peut signifier « l'augmentation des revenus les plus modestes » quand le déclin d'une monnaie fait baisser ces revenus en termes de pouvoir d'acheter des produits étrangers vendus sur le marché national ? Voilà qui plaiderait pour une nouvelle « politisation de l'économie », au niveau international cette fois. Le dilemme est précisément que celle-ci ne peut pas prendre la forme d'une vraie concertation politique sur des objectifs de long terme car les hommes politiques qui la tenteraient risqueraient de perdre le soutien de leur base électorale. La démocratie nationale mise en échec par l'internationalisation de l'économie met à son tour en échec l'internationalisation de la politique. Comme il n'existe pas de société démocratique au plan international, même réduit à l'Europe, mais des sociétés qui probablement pour longtemps encore seront le cadre normal du sentiment démocratique vécu, il faut repérer par la connaissance et par l'action les domaines de coopération qui renforcent ce sentiment dans une perspective ouverte sur les autres sociétés au lieu de le refermer sur un protectionnisme économique et culturel (« ma démocratie derrière mes frontières ») ou le faire exploser dans une eschatologie abstraite (« paysans, écologistes, ethnies, savants, terroristes de tous les pays, unissez-vous ! »). Dans cette perspective, la tâche la plus importante des militants, éducateurs et intellectuels de la conscience collective sera de développer le sens de la vie démocratique « locale » tout en développant le sens de l'appartenance à une multiplicité de réseaux internationaux qu'il convient d'évaluer et de maîtriser. Pour paraphraser le vieux langage organiciste, l'humanité des années 1980 dispose de systèmes musculaire (notamment les armements) et circulatoire (en hommes et en marchandise) plutôt surdéveloppés, même si certaines parties en sont atrophiées, mais d'un système nerveux plutôt déficient. Chercher les lieux où ce système peut se développer (sans croire pour autant au rêve du pilotage central de certains cybernéticiens) est peut-

être un moyen de combattre les fâcheuses tendances du patient à s'amputer de ses membres.

[196]

[197]

Table des matières

Présentation de Roberto Papini [5]

PREMIÈRE PARTIE

L'IDÉAL DÉMOCRATIQUE EN QUESTION

Jean Leca, “Sur la gouvernabilité.” [15]

Louis Baeck, “Idéologies, économie et démocratie.” [29]

Achille Ardigò, “Sociabilité et démocratie.” [49]

Antonio Pavan, “Exigences nouvelles de la démocratie.” [63]

DEUXIÈME PARTIE

PROBLÈMES DÉMOCRATIQUES CONTEMPORAINS

Louis Sabourin, “Mutations internationales et paradoxes démocratiques.” [87]

Jacques Vandamme, “Les États européens face aux défis transnationaux et régionaux.” [107]

Eduardo Palma, “La gouvernabilité de la démocratie en Amérique latine.” [121]

Harlan Wilson, “La gouvernabilité des démocraties nord-américaines.” [147]

CONCLUSION

Jean Leca, “Perspectives démocratiques.” [173]

Fin du texte