

Proposition de traitement du sujet :

LES DÉMOCRATIES SONT-ELLES INGOUVERNABLES ?

La démocratie, par opposition à la monarchie (règne d'un seul) et à l'aristocratie (régime d'une caste), attribue le pouvoir au peuple, c'est-à-dire à tous les citoyens constitués en une unité fondatrice. L'ensemble des ressortissants d'un pays démocratique devrait donc prendre les décisions essentielles aux affaires communes. C'est le principe des consultations directes, auquel notre Constitution fait droit à travers le suffrage universel et le référendum. Mais, les consultations populaires étant difficiles à organiser dans les grands pays modernes, elles sont réservées aux décisions politiques les plus importantes. La démocratie représentative constitue le moyen de répondre à l'impossibilité d'informer et de consulter tous les citoyens sur l'ensemble des décisions nécessaires au fonctionnement des institutions et de l'économie d'un grand pays. Les démocraties contemporaines, de plus en plus régies par le droit, exigent des méthodes rapides, efficaces et transparentes de gouvernement. Gouverner, c'est gérer les affaires communes, en prenant des décisions opératoires ou en s'efforçant d'établir un consensus, selon qu'on est animé d'une volonté de régner ou d'officier, selon qu'on cherche à régir ou à gérer. *Dans quelle mesure l'esprit de justice, d'égalité et de conciliation propre aux démocraties affecte-t-il, voire empêche-t-il la gestion efficace des affaires publiques ?*

LE GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE RESTE UNE INTENTION DONT LA RÉALISATION EST EXPOSÉE À DES OBJECTIONS PRÉJUDICIELLES AINSI QU'À DES EXPÉRIENCES MALHEUREUSES QUI EN RÉDUISENT L'EFFICACITÉ. (I)

L'IDÉAL D'UN GOUVERNEMENT DE TOUS SEMBLE INACCESSIBLE AUX IMPERFECTIONS DE LA CONDITION HUMAINE COLLECTIVE. (A)

Les êtres humains sont changeants, voire versatiles. La gestion des affaires publiques suppose la visée constante du bien commun. Un régime ne serait gouvernable qu'à la condition de ne pas s'en remettre aux décisions populaires, c'est-à-dire de ne pas être totalement démocratique.

La conception du bien commun suppose le dépassement par chaque citoyen de son intérêt personnel : cela suppose un effort de rationalisation et d'abstraction. La volonté générale, volonté pour tous en chacun selon Rousseau (*Le contrat social*, 1762, I,6) ne s'exerce qu'au prix d'un effort d'information, de délibération, d'éducation. En donnant le pouvoir au peuple, les démocraties se condamneraient à être mal gouvernées.

Tous les électeurs éligibles de droit ne sont pas éligibles de fait. La sélection des gouvernants s'effectue parmi un ensemble de citoyens cultivés, engagés, acculturés à l'exercice du pouvoir. De la sorte, la démocratie ne serait qu'un principe purement formel destiné à masquer la confiscation par des élites privilégiées des voies d'accès au pouvoir.

L'HISTOIRE, PARFOIS CHAOTIQUE, DE LA DÉMOCRATISATION DE NOS RÉGIMES POLITIQUES TÉMOIGNE DES RISQUES DE LEUR GOUVERNEMENT. (IB)

La Révolution Française abolit les privilèges, exprime l'aspiration collective à la justice et à l'égalité. Mais elle peine à définir les conditions d'une gouvernabilité du pays. La monarchie constitutionnelle s'avère inefficace, car trop louvoyante dans ses intentions ; tandis que la convention ne parvient pas à régir de façon efficace les affaires publiques. La démocratie issue de la révolution se montre de gouvernement inefficace et conduit à l'Empire. Le gouvernement de la démocratie ne semble pas pouvoir procéder de la force.

En France, la démocratisation du régime a été progressivement effectuée par la troisième République. Il a fallu l'amendement Wallon et les lois constitutionnelles de 1875 pour donner une assise juridique stable au régime. C'est bien par l'adoption de lois protectrices des libertés que la démocratie se développe : obligation scolaire (1881), laïcisation de l'enseignement (1882-86), liberté syndicale (1884), droit d'association (1901). Si les démocraties sont gouvernables, c'est au moyen d'instruments de droit utilisés patiemment et modérément.

L'essor des technologies de la communication permet désormais une transmission très rapide de l'information : les utilisateurs de l'Internet peuvent prendre connaissance de l'action gouvernementale et la critiquer en temps réel. Ce phénomène, conjugué avec la multiplication des canaux de l'action publique (contractualisation, agencification, voire externalisation) semble vouer le travail gouvernemental à une complexité inextricable, rendant difficile sinon impossible le gouvernement rapide et efficace des démocraties contemporaines.

Si la démocratie ne constitue qu'un principe peu efficace de gouvernement, nos régimes sont-ils condamnés à l'inertie ou bien un renouvellement de la conception de la démocratie permet-il d'espérer une gouvernance efficiente des pouvoirs institués pour le peuple ?

EFFORT COLLECTIF INDÉTERMINÉ PLUTÔT QUE PRINCIPE A PRIORI, LA DÉMOCRATIE PEUT ÊTRE GOUVERNÉE DE FAÇON GRADUELLE, COOPÉRATIVE ET TENDANCIELLEMENT RÉFORMATRICE. (II)

LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF PEUT SE NOURRIR DE LA PARTICIPATION DE CITOYENS DE PLUS EN PLUS ÉCLAIRÉS. (A)

Au lieu d'affirmer que tout gouvernement représentatif peut trahir la volonté des gouvernés en supposant que la démocratie ne peut reposer que sur la participation de tous, on peut, à l'instar de Schumpeter, admettre une conception élitiste de la démocratie. Les gouvernants ne sont pas élus pour accomplir un programme supposé répondre a priori aux besoins et attentes de la communauté politique, mais sont sélectionnés sur le fondement de leur compétence, de la confiance qu'ils inspirent, pour répondre aux problèmes, éventuellement inédits, que pourra rencontrer la collectivité durant leur mandat.

Quels que soient les défauts qu'on puisse remarquer chez les citoyens, qui ont pu conduire à les juger incapables de la rationalité et des compétences nécessaires à la gestion des affaires publiques, le recours au suffrage universel suppose une correspondance possible entre les aspirations populaires et les orientations souhaitables pour l'action publique. Cette rationalisation de l'opinion est l'objet du développement de l'éducation, elle est aussi visée par la pédagogie dont témoignent les gouvernants dans la communication de leurs projets de réforme.

Nos institutions tendent à donner une place croissante à la participation, tant à travers l'instauration de conseils de quartiers depuis la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 qu'à travers le référendum d'initiative populaire, qui va être mis en place en France suite à la modification de l'article 11 de la Constitution par la révision du 23 juillet 2008. En matière de droit du travail, le ministre peut accroître la portée d'une convention collective, à travers les procédures d'extension et d'élargissement ; la Position commune du 16 juillet 2001 sur la négociation collective prévoit en outre que les conventions collectives constituent des sources d'inspiration pour le législateur.

LES GOUVERNANTS PEUVENT CROIRE EN LEUR POUVOIR D'ORIENTER TENDANCIELLEMENT LES POLITIQUES PUBLIQUES. (B)

Gouverner, ce n'est plus régir, c'est-à-dire soumettre à des principes imposés, mais c'est gérer, c'est-à-dire coordonner et réguler l'action d'instances et de personnes autonomes, informées et elles-mêmes engagées dans un mouvement de transformation permanent. (*Etat modeste, Etat moderne*, 1987, rééd. 1997) Il s'agit d'encadrer sans les entraver les actions de citoyens responsables, actifs et créatifs. La substitution progressive du terme de gouvernance à celui de gouvernement exprime cette tendance : sans s'identifier à une entité, elle opère par des processus négociés, ramifiés, fluides et efficaces. Les démocraties peuvent être gouvernées de façon concertée.

Les orientations qui parviennent à s'imposer à moyen terme correspondent aux aspirations profondes de la population. On peut considérer en effet que l'échec du projet d'une unique école laïque manifeste l'attachement des Français au principe de l'enseignement privé, comme l'échec du projet de Contrat Première Embauche en 2006 exprime l'attachement de principe de la population à la norme du Contrat de travail à durée indéterminée. Les gouvernements démocratiques peuvent donc orienter leur action à long terme en fonction de tendances profondes des peuples dont ils gèrent les institutions.

Un gouvernement démocratique est légitime s'il exprime les souhaits des citoyens. La correspondance entre gouvernants et gouvernés renvoie à la capacité individuelle d'identifier l'intérêt commun et d'y conformer sa volonté. Les démocraties ne sont gouvernables qu'au prix d'un effort d'élucidation toujours sujet à caution et jamais achevé.

Ainsi, on ne saurait admettre l'ingouvernabilité des démocraties au nom d'un idéal suranné de participation harmonisée des citoyens. On doit reconnaître que les démocraties sont viables, puisqu'elles donnent lieu à des gouvernements reconnus comme légitimes et témoignent en outre non seulement d'une fiabilité de leurs institutions, mais encore d'une certaine constance dans l'orientation de leurs réformes. Ainsi la démocratie à travers un gouvernement qui vise à expliciter collectivement l'intérêt général conduit-elle au règne de l'information, de la délibération, de la complexification et de la spécialisation des procédures. L'acceptation du régime démocratique suppose d'admettre non seulement le caractère indéterminé de l'intérêt général (la « bonne politique » n'étant pas prédéterminée, elle devra être mise en œuvre par les candidats qui sont apparus comme les plus compétents), mais encore l'indétermination partielle des procédures par lesquelles il sera explicité. Ainsi peut-on étendre le principe par lequel Claude Lefort « La question de la démocratie », in *Essais sur le politique, XIXe-XXe siècles*, 1986) caractérisait le rapport des gouvernés au pouvoir comme « dissolution des repères de la certitude ». La gouvernance démocratique requiert la coopération constructive de tous dans le registre inconfortable de l'incertitude.