

2^e édition

Louis Côté

L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE

Fondements et défis



L'ÉTAT
DÉMOCRATIQUE

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta 1, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: 418 657-4399

Télécopieur: 418 657-2096

Courriel: puq@puq.ca

Internet: www.puq.ca

Diffusion/Distribution:

CANADA Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE AFPU-D – Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77 403 Lagny, France – Tél.: 01 60 07 82 99

BELGIQUE Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél.: 02 736 68 47

SUISSE Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél.: 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Louis Côté

L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE

Fondements et défis

2^e édition



Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Côté, Louis, 1949-

L'État démocratique : fondements et défis
2^e édition.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4110-8

1. Démocratie. 2. État. 3. Administration publique. 4. Participation politique.
I. Titre.

JC423.C68 2014 321.8 C2014-941253-3

Les Presses de l'Université du Québec
reconnait l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Fonds du livre du Canada
et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Conception graphique
Richard Hodgson

Mise en pages
Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal : 3^e trimestre 2014

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

©2013 – Presses de l'Université du Québec
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
LE POLITIQUE ET LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE MODERNE.....	5
1. CONCEPTION DU POLITIQUE ET PERSPECTIVE D'ÉTUDE	5
1.1. La conception atomiste et stratégique	6
• Sa nature.....	6
• Ses limites.....	7
1.2. La conception holistique et normative	10
• Le caractère holistique	10
• Le caractère normatif	10
• Mais qu'en est-il des conflits?	12
2. LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE MODERNE	12
2.1. Une typologie des sociétés politiques.....	13
• Les sociétés primitives ou sociétés sans État.....	13
• Les sociétés aristocratiques ou sociétés étatiques prémodernes	17
2.2. La société démocratique moderne: quelques caractéristiques.....	22
• L'égalité des hommes.....	22
• Le projet d'autonomie.....	23
• Des modèles de socialisation qui forcent l'individualisation	24
• L'opposition société moderne/société traditionnelle	28
• Remarques conclusives.....	29
3. LA SINGULARITÉ DU PARCOURS POLITIQUE OCCIDENTAL.....	31
3.1. L'Empire byzantin	32
• Un pouvoir politico-religieux omnipotent	32
• Un pouvoir patrimonialiste.....	32
3.2. Le cheminement de l'Europe occidentale	33
• La dissociation et l'autonomisation du politique	33

• Le polycentrisme de l'espace et la montée des États territoriaux	37
• L'émergence du « politique »	42
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	45

CHAPITRE 2

L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE: LES DIMENSIONS JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE

49

1. DEUX TRAJECTOIRES EXEMPLAIRES DANS LA CRÉATION DES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS À LA BASE DE L'ÉTAT-NATION DÉMOCRATIQUE	50
1.1. Le cas français	52
1.2. Le cas anglo-américain	55
• La tradition britannique	55
• L'expérience américaine	56
2. L'ÉTAT DE DROIT	61
2.1. Nature et fonctions d'une Constitution	63
• Définir et légitimer la nature du régime politique	63
• Proclamer les valeurs fondamentales et définir les lois prépondérantes	63
• Déterminer la forme d'État et le régime de gouvernement	65
2.2. Un exemple: la Constitution canadienne	65
• Ses composantes	65
• Le cheminement vers l'indépendance	66
• Les changements apportés en 1982	66
2.3. La défense des droits des citoyens par rapport à l'appareil d'État	68
3. LES FORMES D'ÉTAT	70
3.1. L'État unitaire, l'État confédéral et l'État fédéral	70
• Les principales caractéristiques de chaque forme d'État	70
• Leur application actuelle	71
3.2. Le fédéralisme canadien	72
• Les facteurs qui ont motivé l'adoption du fédéralisme au Canada	72
• Les caractéristiques du fédéralisme canadien	74
• L'évolution du fédéralisme canadien	76
• Les principaux défis auxquels le fédéralisme canadien fait face ..	77

4. LES RÉGIMES DE GOUVERNEMENT.....	78
4.1. Le pouvoir exécutif.....	79
• Le monarque ou son représentant	80
• Le premier ministre et le Conseil des ministres	80
4.2. Le pouvoir législatif.....	82
• Le mode d'organisation du pouvoir législatif	82
• Les fonctions du pouvoir législatif	84
• Le mode de fonctionnement du pouvoir législatif.....	85
4.3. Le pouvoir judiciaire	86
• Le système de droit canadien	86
• Les tribunaux.....	86
• L'indépendance des juges	88
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	89

CHAPITRE 3

LA PARTICIPATION DES CITOYENS.....	91
1. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMOCRATIE MODERNE.....	92
1.1. La genèse de l'idée de contrat et des mécanismes représentatifs ...	93
1.2. Vers la démocratie de suffrage universel.....	95
2. LE CHOIX DES GOUVERNANTS.....	98
2.1. Les partis politiques	99
• Les fonctions des partis politiques.....	99
• Les types de partis.....	101
• Les systèmes de partis	103
2.2. Les systèmes électoraux.....	105
• Les systèmes majoritaires	106
• Les systèmes à représentation proportionnelle	107
• Les systèmes mixtes	108
2.3. Des mécanismes favorisant l'expression des choix des électeurs et leur respect	109
• L'administration des élections.....	109
• La gestion de la carte électorale.....	110
• Le financement des partis et les dépenses électorales	110
3. LA PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES	111
3.1. Le débat public.....	111
• La nature et les « fonctions » de l'espace public.....	111
• Les conditions d'existence de l'espace public.....	112

3.2. Les groupes d'intérêt.....	114
• Les types de groupes d'intérêt	114
• Les facteurs influençant l'action des groupes d'intérêt	115
• Les modes d'interaction entre l'État et les groupes d'intérêt	115
3.3. Les processus de démocratie directe	117
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	119

CHAPITRE 4

DE NOUVEAUX DÉFIS POUR LES ÉTATS CONTEMPORAINS	121
1. LA MONDIALISATION ET LE REPOSITIONNEMENT DES ÉTATS.....	122
1.1. Le processus de mondialisation	122
1.2. L'État concurrencé	124
1.3. De la souveraineté à la coresponsabilité	125
1.4. Le destin des États-nations.....	127
2. L'AFFIRMATION DES DROITS INDIVIDUELS ET LES VALEURS COMMUNES.....	128
2.1. La conception juridico-libérale	128
2.2. La solution de rechange: la tradition républicaine	130
2.3. La critique de la critique: les « communautariens » et les « libéraux politiques »	133
3. LES REVENDICATIONS IDENTITAIRES ET L'INTÉGRATION DES NATIONS	136
3.1. Les aspirations nationales.....	137
• L'histoire du nationalisme moderne.....	138
• Les différentes conceptions de la nationalité	139
• L'État, le nationalisme et la démocratie	141
3.2. Les droits des minorités.....	143
4. LA TRANSITION VERS LA DÉMOCRATIE	145
4.1. Le processus de transition.....	145
• La distinction entre la perspective fonctionnelle et la perspective génétique.....	146
• Les apports des différentes approches théoriques	147
4.2. Le parcours de l'Afrique subsaharienne	151
• L'héritage de l'époque coloniale	152
• La culture politique des sociétés précoloniales.....	153
• Les principaux défis de la démocratisation en Afrique noire	154

4.3. Le parcours de l'Inde	155
• Des affinités électives.....	156
• Le rôle des castes et l'élargissement de la démocratie.....	157
• Les principales menaces pesant sur les « nouvelles démocraties »	158
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	160

CHAPITRE 5

LE RÔLE ET LES FONCTIONS DE L'ÉTAT	163
1. L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE ET LA QUESTION SOCIALE	164
1.1. L'émergence de l'idée des droits sociaux	164
• Du droit moral à l'obligation juridique.....	167
• Des conceptions différentes selon la culture politique.....	167
1.2. La voie républicaine	168
• Une position originale.....	168
• L'importance des droits-participations	169
• La notion de solidarité	170
• Le droit social et la technique assurancielle	171
• Un long délai avant l'établissement d'un compromis global.....	172
1.3. La voie sociale-démocrate	173
• La réaction à l'expérience bolchevique	173
• Le choix de la démocratie représentative	174
• Des partis de masse.....	175
2. L'ÉTAT-PROVIDENCE	176
2.1. Les fondements de l'État-providence	176
• Les principes de justice sous-jacents à l'État-providence.....	176
• La façon républicaine de fonder l'État-providence.....	179
• La question des choix en matière d'allocation des ressources.....	180
2.2. Les bases socioéconomiques de l'État-providence	183
• Le « fordisme »	183
• La relation fordisme/État-providence	185
2.3. La remise en cause de l'État-providence.....	186
• La crise du fordisme.....	186
• La triple crise de l'État-providence.....	189
3. LE REPOSITIONNEMENT DE L'ÉTAT	191
3.1. Moins d'État ou mieux d'État?.....	192
• Le « modèle néolibéral »	192
• Un État « capable » et « intervenant »	194

3.2	Les tendances lourdes	198
	• L'État subsidiaire	199
	• L'État actif-providence	202
3.3.	Les modèles nationaux de gouvernance	204
	• Le concept de gouvernance	204
	• Les modèles nationaux	206
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	212

CHAPITRE 6

LES MODES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

215

1.	LA BUREAUCRATIE MODERNE	215
1.1.	L'institutionnalisation de la bureaucratie	215
1.2.	Les principes de la bureaucratie	217
2.	LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	219
2.1.	Les institutions centrales	219
2.2.	La nature et les enjeux de la décentralisation	222
	• Les définitions	222
	• Les objectifs	225
	• Les principes	225
	• Les types d'architectures	226
	• Les structures institutionnelles	227
	• Le partage des compétences	227
	• Le financement	231
	• La mise en place de la décentralisation	235
2.3.	Les choix institutionnels	236
	• Les divers moyens d'intervention de l'État	236
	• L'organisation de l'administration	238
3.	LE PROCESSUS DÉCISIONNEL ET LES CONTRÔLES	239
3.1.	Le processus décisionnel	240
	• Le cadre légal	240
	• Le cheminement procédural	241
	• Le processus budgétaire	242
3.2.	Les contrôles	244
4.	LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES	246
4.1.	Un bilan des réformes	246

4.2. Les enjeux liés à la conception d'ensemble d'une réforme	248
• L'analyse de la dynamique du système national	248
• La prise en compte des spécificités de la gestion publique	248
• L'agencement d'aspects potentiellement contradictoires.....	249
4.3. Les enjeux liés à des orientations spécifiques	249
• La déconcentration et l'allègement réglementaire	249
• La gestion axée sur les résultats	249
• La séparation entre les responsabilités opérationnelles et les responsabilités de politiques, et la contractualisation des rapports comme mécanisme de délégation de l'autorité	250
• L'instauration de mécanismes d'imputabilité.....	250
• La rémunération au rendement.....	251
• L'approche clientèle et la qualité des services	251
4.4. Les enjeux en matière de démarche.....	251
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	252
CONCLUSION.....	255

INTRODUCTION

Où en sont nos États démocratiques ? Comment abordent-ils les nouveaux défis auxquels ils font face ? Quelle appréciation peut-on faire des transformations qu'ils ont initiées en matière de gouverne et de gestion publique ?

Ces questions ne peuvent sans doute recevoir de réponses absolues. Demain, le recul historique permettra peut-être d'en mieux juger. Mais même dans ce cas, il n'y aura pas de réponses catégoriques. C'est que le jugement que l'on porte sur un phénomène donné dépend toujours de la perspective empruntée. Si l'on adopte la perspective la plus spontanée et que l'on se pose de façon imaginaire dans un futur idéal pour juger de la situation actuelle des États démocratiques, il est fort probable que seuls les défauts et les manques nous apparaîtront. Mais il est une autre perspective que nous pouvons adopter et qui consiste à se poser, toujours de façon imaginaire, mais ici dans le passé. Le regard peut alors embrasser tout à la fois ce qui a été, ce qui est et ce que nous souhaitons qu'il advienne. Dans ce deuxième cas de figure, la situation actuelle est jugée non seulement à la lumière d'un futur idéal, mais en prenant en compte la trajectoire historique l'ayant précédée. Une telle perspective permet de saisir non seulement les manques et les imperfections du présent, mais également les avancées et les progrès réalisés.

Alors que la première perspective risque de mener au désespoir et à l'inertie, la seconde peut favoriser l'espoir et l'engagement. Mais elle suppose par ailleurs une démarche plus réflexive qui, avant d'examiner les changements en cours affectant les États démocratiques et pour le mieux faire, prend le temps de mettre en lumière les principes qui ont historiquement servi d'étais à ces États. Voilà la voie que nous proposons au lecteur dans cet ouvrage qui est le fruit d'un enseignement dispensé au cours des dix dernières années à l'École nationale d'administration publique. Complémentaire aux autres cours qui sont offerts dans cette institution et qui portent généralement sur le management

public, cet enseignement veut permettre à des personnes désireuses de se former ou de se perfectionner en management public d'acquérir une bonne compréhension de l'environnement politico-administratif qui prévaut dans le secteur public. Toutefois, et comme de nombreux étudiants et étudiantes me l'ont souligné au cours des années, les thèmes traités et les problématiques abordées présentent de l'intérêt non seulement pour celles et ceux qui s'intéressent à l'étude et à la pratique de l'administration publique, mais également pour tout citoyen, toute citoyenne qui désire mieux comprendre sa société politique.

Ce livre se divise en six chapitres. Compte tenu de la nature et de la variété des thèmes abordés, chacun de ces chapitres est traité pour l'essentiel sous l'angle d'une discipline ou d'une perspective théorique particulière. Le premier chapitre veut permettre au lecteur d'acquérir une vue d'ensemble du phénomène politique tel qu'il se présente dans la modernité avancée. Traitant de la nature du politique et des formes qu'il a prises au cours de l'histoire, et s'inscrivant par conséquent dans une perspective anthropologique et historique, il aborde les trois questions suivantes : Quelle est la nature du politique ? Qu'est-ce qui distingue la société démocratique moderne des autres types de sociétés politiques ? Pourquoi la société démocratique moderne a-t-elle émergé en Europe occidentale plutôt qu'ailleurs ? Explicitant les principaux fondements de l'État démocratique moderne et faisant appel au droit constitutionnel, le deuxième chapitre s'arrête sur les notions de souveraineté populaire et d'État de droit. Il présente également les différentes architectures institutionnelles, formes d'État et régimes de gouvernement, que l'État démocratique peut emprunter. Éclairé par la sociologie politique, le troisième chapitre examine la participation citoyenne sous les deux grands modes de réalisation que sont le choix des gouvernants et la contribution à l'élaboration des politiques.

Les trois premiers chapitres portent donc sur l'émergence et les principales caractéristiques de l'État moderne démocratique, cet État qui constitue sans conteste la figure dominante du paysage politique contemporain. Avec le chapitre quatre, nous abordons les défis majeurs auxquels font aujourd'hui face les États contemporains. Ces défis sont tantôt communs – pensons aux défis que représentent pour l'ensemble des États la mondialisation en cours ou les difficultés d'intégration des nations dans un contexte de fortes revendications identitaires –, tantôt propres à un groupe de pays – comme les défis liés à l'affirmation des droits individuels dans les sociétés occidentales ou ceux qui tiennent à

la transition vers la démocratie dans laquelle sont engagés de nombreux pays du Sud et de l'Est. S'inscrivant pour partie dans une perspective de philosophie politique, le quatrième chapitre s'arrête sur les quatre processus que nous venons d'évoquer sur certains défis qu'ils soulèvent. Rappelant les nombreux débats qui ont eu cours depuis les années 1980 quant au rôle que l'État doit jouer et aux fonctions qu'il doit assumer dans nos sociétés modernes, et faisant appel à l'économie politique, le chapitre cinq propose pour sa part un examen critique de cette question de la place de l'État dans une société démocratique moderne. Enfin, dans une approche institutionnelle et managériale, le sixième chapitre traite des modes d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques ainsi que des tendances qui prédominent actuellement en matière de réforme administrative.

Ces thèmes que nous venons d'énumérer sont tous traités à un certain niveau de généralité. Bien sûr, la situation québécoise sert parfois d'illustration, mais elle ne constitue jamais l'objet d'étude. Ce qui nous intéresse ici, c'est bel et bien l'État démocratique dans ses fondements et dans la façon dont il est touché par un certain nombre de nouveaux défis. Soulignons enfin que, pour alléger le texte, nous n'avons inséré presque aucune citation et que nous avons fourni les références bibliographiques à la fin de chaque chapitre, références qui seront fort utiles à qui désirerait approfondir l'une ou l'autre des questions traitées dans le présent ouvrage.



Chapitre

1

LE POLITIQUE ET LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE MODERNE

Ce premier chapitre est divisé en trois sections. La première touche la nature du politique et les perspectives dans lesquelles nous pouvons l'étudier. La deuxième vise à introduire la question de la société démocratique moderne. Nous verrons d'abord une typologie des sociétés politiques afin de mettre en perspective la société démocratique moderne. Nous considérerons par la suite quelques caractéristiques fondamentales de celle-ci.

Par ailleurs, la société démocratique moderne est le produit d'une histoire particulière, celle de l'Occident européen. Faisant appel à une perspective du temps long, la troisième section de ce chapitre veut permettre une saisie des facteurs essentiels qui expliquent la singularité du parcours politique occidental.

1. Conception du politique et perspective d'étude

Nous pouvons distinguer deux façons de voir le politique. Dans une première conception, le politique est perçu comme un combat entre des acteurs engagés dans une action stratégique visant à conserver ou à acquérir des positions de pouvoir. Ce combat peut bien sûr emprunter la forme d'une lutte sans merci entre tous et chacun. En démocratie,

il se modèlera plutôt selon une structure proche de celle de la concurrence qui s'exerce sur le marché, le succès se mesurant à l'assentiment, quantifié en nombre de votes, que les citoyens donnent à certaines personnes et à certains programmes compte tenu de leurs préférences. Le politique se définit donc ici comme étant constitué par des actions gouvernées par des calculs égocentriques et la recherche du succès. Cette première conception peut être qualifiée de conception « atomiste et stratégique ». Nous approfondirons le sens de ces deux qualificatifs, mais disons d'abord un mot de la seconde conception.

Dans la seconde conception, le politique se rapporte aux diverses mises en forme et mises en sens de la coexistence humaine. On peut le définir alors comme étant constitué par les différentes manières dont les groupes humains s'organisent pour vivre ensemble : pour arbitrer les intérêts et gérer les conflits, pour répartir les charges et distribuer les bénéfices et pour désigner ceux qui accèdent au pouvoir. Comme nous le verrons, sous des conditions démocratiques, et contrairement à ce qu'on trouve dans la première conception, ce ne serait pas ici le marché, mais bien la conversation ou la discussion qui aurait valeur de paradigme. Pour des raisons que nous expliciterons et qui tiennent à la vision anthropologique qui lui est sous-jacente, nous pouvons qualifier cette seconde conception de conception « holistique et normative ».

1.1. La conception atomiste et stratégique

Voyons ce qu'il en est de la nature puis des limites de cette première conception.

- **Sa nature**

Comme son nom l'indique, cette conception est marquée par les deux caractéristiques suivantes : l'atomisme et la perspective de l'agir stratégique.

L'atomisme

Affirmant l'autosuffisance de l'individu, l'atomisme conçoit l'existence d'un sujet individuel avant l'intervention de la société. L'atomisme affirme l'autosuffisance de l'individu, non pas au sens où celui-ci aurait la capacité de survivre seul – aucun théoricien n'a jamais défendu une telle thèse –, mais au sens où chacun serait doté de la possibilité de développer des capacités proprement humaines hors de la société.

La perspective de l'agir stratégique

Visant un acteur orienté vers le succès et qui cherche pour l'atteindre à influencer les décisions de partenaires rationnels, la perspective de l'agir stratégique conçoit l'action comme strictement instrumentale. Cet acteur qui choisit et utilise de façon appropriée les moyens offerts par la situation en vue d'atteindre ses objectifs est très proche du modèle proposé par la théorie économique néoclassique contemporaine qui conçoit les êtres humains comme des individus qui maximisent leur utilité rationnelle, des individus foncièrement rationnels, mais égoïstes qui s'efforcent de maximiser leur bien-être matériel.

• **Ses limites**

La capacité explicative de la conception atomiste et stratégique est très limitée. Ni dans sa version forte – qui conçoit la société comme un tissu de conflits résultant du jeu des volontés qui cherchent à agir les unes sur les autres – ni dans sa version faible – qui tente d'expliquer la formation de normes permettant de stabiliser les comportements et d'assurer une intégration sociale par les intérêts et le calcul de l'utilité individuelle –, le concept atomiste d'agir stratégique ne permet d'expliquer comment l'ordre social est possible non plus que de comprendre sur quoi se fonde le lien social. En effet, comment, d'une lutte ininterrompue, pourrait-il naître quelque ordre social que ce soit, ne serait-ce qu'un dispositif de pouvoir assujettissant les individus ? Hobbes (1588-1679), philosophe anglais ayant vécu à l'époque de la guerre civile, propose comme solution un contrat de souveraineté où tous se soumettent au pouvoir absolu d'un seul. Mais rien ne garantit un comportement juste et honnête de la part du souverain. De plus, cette solution présuppose l'existence de sujets déjà capables de considérer la situation comme un tout et de dépasser leurs fins propres immédiates. La critique du modèle hobbesien a d'ailleurs été faite depuis longtemps (voir l'encadré 1.1).

Voilà pour la version forte. Mais qu'en est-il de la version faible, celle proposée par l'individualisme libéral ? Peut-il y avoir compatibilité des égoïsmes pour autant que ceux-ci soient intelligents ? Ici encore, avec Fichte, on peut penser que, plutôt que de s'autolimiter, des monades égoïstes auraient toutes les chances de rester fixées, comme par inertie, à l'espoir paresseux que la guerre de tous contre tous finira bien par leur procurer à elles aussi la satisfaction de leurs penchants.

Certaines sociétés contemporaines dont le tissu social a été en grande partie broyé démontrent qu'il peut effectivement en être ainsi.

Encadré 1.1. Critique du modèle hobbesien

La critique du modèle hobbesien a été faite depuis longtemps – fin du XVIII^e siècle – et de façon fort plaisante par le philosophe allemand Fichte :

On s'imagine que deux hommes ne sauraient s'approcher à un pas l'un de l'autre, sans que chacun n'acquière le droit parfait de déclarer à l'autre comme une bonne prise, de s'en saisir et de le faire rôtir. Et si aucun des deux ne savait s'il serait le plus fort, voici ce qu'ils devraient se dire : Mon cher, ne me mange pas et je ne te mangerai pas – et dès ce moment selon leur promesse, ils n'auraient plus le droit de se dévorer. Et bien qu'ils aient en soi le droit de se dévorer, ils n'auraient pas le droit de ne pas tenir leur parole l'un envers l'autre. Et à partir de ce moment, ils devraient vivre paisiblement l'un à côté de l'autre. Quelle profonde philosophie (citée et commentée par A. Philonenko, 1968, p. 129).

Les raisons de ces limites

Nous ne pouvons pas ramener, d'une façon générale, l'agir social à l'agir stratégique. Celui-ci existe bien sûr et il peut même être dominant dans certains domaines d'action spécialisés tel le marché. Mais il ne saurait être au fondement d'une société. Plutôt que d'engendrer un ordre social, les interactions stratégiques ne peuvent apparaître qu'à l'intérieur d'un espace social déjà constitué. Le sujet de l'agir stratégique ne peut lui-même que neutraliser pour un temps et pour un lieu donnés les valeurs, les normes et les processus d'entente qui informent habituellement les interrelations. Plus, les domaines d'action spécialisés où dominent les interactions stratégiques ne peuvent eux-mêmes qu'être régulés de façon normative et donc intégrés à un cadre institutionnel dont l'origine tient nécessairement à un autre type d'agir.

Au fond, l'erreur de ceux qui ne voient dans le politique qu'un combat entre acteurs engagés dans une action stratégique visant à conserver ou à acquérir des positions de pouvoir réside d'abord et avant tout dans leur vision anthropologique. Car les humains ne sont pas que des « maximisateurs » d'utilité rationnelle individuelle. D'une part, il est de nombreuses occasions où les individus poursuivent d'autres buts que leur utilité. C'est ainsi que les obligations que les individus ressentent

à l'égard des différents groupes sociaux dont ils sont membres – famille, voisinage, réseaux, nation, etc. – ne procèdent pas d'un simple calcul coût-bénéfice. Non seulement les individus mettent leurs intérêts propres en balance avec ceux de ces groupes, mais ils peuvent choisir de donner la priorité à certaines valeurs qui n'ont rien à voir avec la recherche d'avantages pour soi ou ses groupes d'appartenance (voir l'encadré 1.2). D'autre part, la rationalité est à la fois située et limitée. Les individus considèrent rarement sinon jamais tout l'éventail des choix possibles – rationalité quant aux fins – non plus que celui des solutions disponibles – rationalité quant aux moyens. Les intérêts ou les motivations sont marqués culturellement et les habitudes héritées sont prégnantes.

Encadré 1.2. **Donner priorité à des valeurs ?**

Contrairement à ce que prétendent les sociobiologistes, il n'y a pas de continuité évolutive entre comportements animaux et humains. On ne peut écarter systématiquement toute notion de valeur non plus que considérer celle-ci comme un simple alibi qui masquerait le fait que les humains comme les animaux répondent à la loi biologique fondamentale de la compétition. Il faut souligner que la transgression des valeurs n'équivaut pas à l'absence de valeurs. En ce sens, le fait que dans certaines situations de privations et de contraintes, les humains soient amenés à faire ce que peu avant ils condamnaient comme mal ne les ramène nullement à la condition animale. Les animaux sont tout simplement amoraux alors que les humains se réfèrent toujours et dans toutes les sociétés à des valeurs – le bien et le mal, le beau et le laid, le juste et l'injuste –, des valeurs qui sont bien sûr culturellement définies.

L'idée selon laquelle on devrait trouver des précurseurs de chacune des conduites humaines dans les comportements des animaux relève de l'idéologie et non de la science. Elle n'a pas beaucoup plus de sens que celle qui consisterait à rechercher le précurseur du cerveau des poissons chez les petits pois ou les géraniums. L'émergence des conduites humaines constitue une discontinuité d'ampleur comparable à celle qu'ont connue les organismes animaux en regard des végétaux, ou à celle que représente l'émergence d'un système nerveux au regard des autres organes vivants. S'il permet d'étendre les lois de la génétique du petit pois à la drosophile et jusqu'à l'espèce humaine, le principe de l'unité du vivant et de son évolution ne permet pas d'étendre la neurologie des animaux aux plantes non plus que l'éthologie à l'anthropologie.

1.2. La conception holistique et normative

• Le caractère holistique

La conception holistique et normative tient la dimension sociale pour constitutive de l'être même de l'humain. Bien sûr, cela laisse entendre que, hors de la société, des capacités typiquement humaines ne pourraient pas se développer. Mais il y a plus. Cette seconde conception nous invite en effet à sortir du faux dualisme qui oppose sujet individuel et société. Les sujets effectifs sont toujours des sujets sociohistoriques. Contrairement à ce qu'il en est pour les animaux, il n'y a pas de nature prédéterminée de l'humain, le propre de l'humain étant de ne pas avoir de propre (voir l'encadré 1.3). S'il est une nature humaine, elle est virtuelle : il s'agit d'une forme sans contenu autre qu'historique. Chaque société informant à sa façon les individus qui la constituent, l'individu se présente d'abord comme l'hologramme de sa société et ne réalise pour l'essentiel que les virtualités développées dans «son monde».

• Le caractère normatif

Soutenir que l'agir humain est enchâssé ou encastré dans un monde vécu donné, c'est dire que les propriétés des systèmes sociaux ne constituent pas pour lui un environnement. Ces propriétés sont à la fois des conditions – habilitantes et contraignantes – et des résultats des activités accomplies par les agents qui font partie de ces systèmes. Pensons au langage. Personne ne choisit sa langue maternelle. Or la langue contraint la pensée et l'action, mais elle les contraint en les portant. Elle constitue au sens propre les structures du monde vécu. Bien sûr, c'est la communauté de discours qui façonne et crée le langage, mais, en retour, celui-ci constitue et entretient la communauté de discours. Les individus sont donc toujours enracinés dans un monde vécu, un monde de significations ou de références communes qui s'incarnent dans des institutions données. Les significations fixent les représentations, les finalités et même les affects (émotions, sentiments, passions) qui leur sont liés.

Attention, les significations ne sont pas de simples habitus qui interviendraient avec une automaticité mécanique, mais bien plutôt des dispositions acquises qui présupposent l'intention et le choix et qui coexistent avec des capacités réflexives et délibératives. Les significations communes sont non pas des causes, mais des conditions de possibilité des comportements et des rapports sociaux. Elles fournissent un contexte commun d'interprétation. Qu'une référence

Encadré 1.3. La nature humaine

Tous les humains ont bien sûr en commun une même nature spécifique. C'est en effet par nature que tous les membres de l'espèce humaine, sauf accident, se servent de leurs mains, marchent sur leurs jambes, éprouvent des besoins semblables, sont pourvus des mêmes organes sensoriels et font certaines mimiques déterminées, telles celles du rire ou de l'expression de la peur. Tous les humains ont aussi une même condition : tous se situent dans un temps dont ils ont conscience et qui leur permet de se projeter dans l'avenir ; tous sont ouverts au sens de la distinction entre le vrai et le faux, le réel et l'imaginaire, un bien et un mal, un pouvoir légitime et un pouvoir illégitime ; tous sont ouverts à la question du sens de la vie et de la mort. Pourtant, n'étant pas guidés par un code instinctuel, c'est toujours à travers une compréhension du monde façonnée par une culture que les humains perçoivent le monde, éprouvent la satisfaction de leurs besoins organiques et se rapportent à leur condition commune.

En effet, si évidentes qu'elles paraissent au sein de la vie habituelle, les manières humaines de voir, de penser, d'agir, de sentir, de transiger ne sont jamais naturelles en ce sens qu'elles sont toujours imprégnées d'une culture. Le monde auquel les humains se rapportent n'est pas simplement donné (simplement reçu) ; rien n'y est donné qui ne suppose une compréhension préalable du monde. Aucune relation de l'humain au monde n'est relation à un simplement donné : non seulement nos sentiments apparemment les plus spontanés, mais même nos perceptions apparemment les plus évidentes s'inscrivent dans un comprendre indissociable d'une mise en forme et en sens du monde. Contrairement à ce que l'on peut penser, nous ne composons pas les choses à partir des sensations : ce sont des choses que nous entendons et voyons et non des impressions simplement sensibles ou des sensations qui seraient ensuite mises en forme et rapportées à des choses. Les choses sont de prime abord comprises, douées de sens, imprégnées de significations.

soit commune ne signifie pas que chacun s'y conforme dans ses actions, mais qu'il l'utilise comme base d'interprétation et de prédiction, pour évaluer les comportements d'autrui et choisir les siens, étant entendu que ces comportements peuvent être plus ou moins déviants. Il faut bien distinguer la culture (un monde de significations ou de références communes) des orientations idéologiques

et des systèmes de valeurs qui sont, eux, plus ou moins sujets au consensus et qui peuvent être liés de façon plus ou moins exclusive à tel ou tel groupe composant la société.

On doit par ailleurs souligner que les significations évoluent, les humains ayant cette capacité de s'arracher non seulement aux déterminations naturelles, mais également aux déterminations sociales devenues quasi naturelles, et ainsi de penser, d'agir et de faire par eux-mêmes, dans une certaine mesure tout au moins.

• **Mais qu'en est-il des conflits ?**

Selon la seconde conception que nous venons de présenter, le politique excède donc les rapports de pouvoir pour englober tout ce qui concerne la coexistence humaine, ses pratiques et son sens. Cette conception ne nie pourtant pas l'existence des conflits – on ne saurait en effet nier la place de la concurrence ni même de l'hostilité dans les relations humaines –, mais permet de comprendre l'ordre social dans lequel ils s'inscrivent. Cet ordre social n'est pas un ordre spontané qui serait la résultante de l'agrégation d'actions individuelles menées indépendamment les unes des autres en fonction de préférences données naturellement, mais bien plutôt un ordre construit par l'action collective et constitué par des références communes qui s'incarnent dans des institutions données. En l'absence d'un tel ordre, il n'est pas de société politique possible. Mais à l'intérieur d'un tel ordre, les interactions négatives peuvent être aussi créatrices de socialité que les interactions positives. Pour autant qu'ils aient un autre but que la simple destruction de l'autre et qu'ils agissent dans le respect de certaines règles, les antagonismes peuvent jouer un important rôle d'intégration. Enfin, l'ordre social existant évolue en fonction des conflits et des luttes qui interviennent, car ceux-ci portent non seulement sur l'exercice du pouvoir, mais également sur les institutions et leurs règles de fonctionnement.

2. La société démocratique moderne

Comme nous l'avons précisé en début de chapitre, cette deuxième section vise à introduire la question de la société démocratique moderne. Nous verrons d'abord une typologie des sociétés politiques afin de mettre en perspective la société démocratique moderne. Nous considérerons par la suite quelques caractéristiques fondamentales de celle-ci.

2.1. Une typologie des sociétés politiques

La définition que nous avons retenue pour le politique soulève la question des différentes manières dont les groupes humains se sont historiquement organisés pour vivre ensemble. Pour ce qui nous concerne, nous distinguerons ici les trois types idéaux suivants : les sociétés primitives ou sociétés sans État, les sociétés aristocratiques ou sociétés étatiques prémodernes, et les sociétés démocratiques. Ces trois types sont évidemment des modèles construits qui ont par nature un haut degré de généralité puisqu'ils embrassent tous les modes de sociabilité qui ont existé : bande, tribu, seigneurie, caste, cité, royaume, empire, nation. Malgré leur éloignement des singularités historiques, ils nous permettront pourtant de prendre plus aisément le recul nécessaire à la mise en perspective de la société démocratique. Nous n'examinerons dans cette section que les deux premiers types, le troisième devant occuper toute la place dans la section suivante.

• Les sociétés primitives ou sociétés sans État

Depuis qu'*homo sapiens sapiens* (l'être humain moderne) est apparu il y a quelque 150 000 à 200 000 ans, les êtres humains ont vécu la plupart du temps dans ce type de société politique (voir l'encadré 1.4). Voyons ce que les anthropologues nous en apprennent.

Une institution du pouvoir qui lui dénie toute puissance effective

La première caractéristique de ces sociétés qui regroupent des chasseurs-cueilleurs nomades est qu'elles n'ont aucun organe séparé du pouvoir. L'étude des quelques sociétés de ce type qui existent encore (en Amazonie, en Mélanésie et dans quelques territoires africains) démontre en effet que le pouvoir y est institué de telle façon que toute puissance effective lui est déniée. La société primitive est une société non divisée. Il n'y a pas de domination politique, pas de division politique entre dominants et dominés. Le pouvoir n'est pas séparé de la société qui, comme totalité, en est le détenteur exclusif. Il peut être délégué, mais toujours à titre circonscrit, temporaire et réversible. Le chef n'y dispose d'aucune autorité, d'aucun pouvoir de coercition, d'aucun moyen de donner un ordre. Il n'est pas là pour commander et personne n'est destiné à lui obéir. Pacificateur et médiateur essentiellement chargé de résorber les conflits qui peuvent surgir, il ne dispose que de la parole pour persuader, car sa parole n'a pas force de loi.

Encadré 1.4. L'origine et la dispersion des humains modernes

Selon la majorité des chercheurs (paléoanthropologues, généticiens et linguistes), les humains modernes émigrèrent d'Afrique à un moment donné au cours des 100 000 dernières années et remplacèrent pendant cette migration d'autres hominidés qui occupaient déjà l'Eurasie, tels l'homme de Neandertal, en Europe, et l'homme de Solo, en Asie. Les données biologiques et archéologiques indiquent en effet l'Afrique comme le foyer des humains modernes. Il y a environ 100 000 ans, un groupe migra donc hors d'Afrique et se répandit d'abord au Moyen-Orient, puis vers l'Asie du Sud-Est et l'Océanie, pour atteindre l'Australie au moins 45 000 ans avant notre ère. Divisée en divers sous-groupes, une vaste population a aussi essaimé à partir du Moyen-Orient à travers toute l'Eurasie, mais à des époques et dans des directions différentes. De cette population eurasiennne, un groupe revint apparemment sur ses pas jusqu'en Afrique, tandis qu'un autre quitta l'Eurasie par le détroit de Béring il y a au moins 13 000 ans et devint conséquemment le premier groupe humain à pénétrer en Amérique. C'est ainsi qu'avec l'expansion de l'homme moderne, de nouvelles régions et de nouveaux continents ont été peu à peu occupés par des groupes qui, se séparant de leurs communautés d'origine, allaient s'installer plus loin.

Une société politique sans hiérarchie sociale

La société primitive est une organisation politique antihiérarchique qui exerce un contrôle très étroit sur la pratique du leader. Détenant le pouvoir dans sa totalité, elle l'exerce d'abord pour empêcher le chef de réaliser un éventuel désir de pouvoir, pour l'empêcher de faire le chef. Le chef peut occuper une position exceptionnelle dans le circuit des femmes et des biens, mais c'est pour lui permettre de s'acquitter de son devoir de générosité. Il ne peut en effet maintenir son prestige qu'au prix d'une générosité permanente. Selon les termes d'une espèce de contrat tacite entre lui et le groupe, le chef reçoit des gratifications propres à satisfaire son narcissisme en échange d'un flux de biens qu'il fait couler sur la société. La figure de la dette joue, mais à l'inverse de ce que l'on connaît dans les sociétés de classes : c'est ici le leader qui doit à jamais payer la dette et qui se soumet ainsi au pouvoir de la société. Mais précisons que c'est entre hommes que l'on refuse le pouvoir ; les égaux sont des guerriers ou des chasseurs : des mâles. Exclues du groupe de pairs, les femmes sont constituées en Autre redouté et puissant contre lequel il faut se prémunir.

Une société hétéronome

Le premier type de société politique créé par les humains ne comporte donc ni domination politique ni hiérarchie sociale. Voyons ce qu'il en est des autres caractéristiques que l'on peut subsumer sous celle d'hétéronomie.

La société primitive est hétéronome d'abord en ce que, niant sa capacité d'autocréation et son historicité, elle impute sa nature (sa manière de vivre, ses institutions, ses règles, ses usages, ses moyens de production et son monde de significations) à une source extrasociale. L'institution de la société et de tout ce qu'elle comprend y est perçue comme l'œuvre de ceux – ancêtres, héros, dieux – qui ont précédé les humains, en un temps d'avant le temps humain. Dans une telle économie de la dépossession, la société n'a qu'à respecter la tradition, à se conformer aux normes et aux règles reçues et à reproduire ce legs, ce qui se fait par l'entremise des mythes et des rites initiatiques.

Trois autres caractéristiques ajoutent à l'hétéronomie qui distingue la société primitive. La première est le caractère holistique de cette société, c'est-à-dire le fait que le principe d'ordre collectif y a toujours antériorité et supériorité sur la volonté des individus qu'il réunit. Les individus y sont tous également soumis à la communauté et à l'ordre ancestral qui y prévaut.

La deuxième caractéristique est la clôture du sens : toutes les questions formulables peuvent trouver réponse dans les significations instituées et les questions qui ne le peuvent pas sont mentalement impossibles à formuler. Les questions politiques, philosophiques, éthiques ou esthétiques sont donc fermées d'avance dans cette société qui, cherchant essentiellement à persévérer dans son être culturel, refuse le changement.

La troisième caractéristique est l'autarcie dont fait preuve la société primitive qui cherche à réduire le plus possible le risque encouru dans les échanges. Pour tout groupe local, tous les autres sont des étrangers. Cette figure de l'étranger et même du non-humain – puisque, souvent, le nom du groupe signifie simplement « les hommes », comme chez les Inuits – vient confirmer la conviction de l'identité commune. Et le rapport avec les étrangers est un rapport d'hostilité, qu'il prenne ou non la forme d'une guerre réelle, puisque l'on ne peut pas être continûment ni avec tous en guerre

et qu'il faut bien faire des alliances. C'est la permanence de la possibilité de guerre (voir l'encadré 1.5) qui maintient toutes les communautés dans leurs différences respectives.

Encadré 1.5. **Société primitive et guerre**

On ne peut penser la société primitive sans penser aussi la guerre. Il faut ici lutter contre l'approche naturaliste tout autant que contre le discours économiste : loin de nous renvoyer à la nature, à une agressivité qui serait première et essentielle, la guerre est de part en part un fait social ; loin de découler de la rareté ou de dériver de l'économique, la guerre est de part en part un phénomène politique. L'institution de la société primitive dans sa particularité – l'indivision – passe par le fait même de la guerre.

La permanence de la guerre dans la société primitive ne signifie pas que la bataille y est constante, mais que, dans les relations entre les hommes, il existe, de façon constitutive pour une communauté donnée, des ennemis, des relations d'hostilité entre les communautés. Non seulement on doit tenir les autres à distance et remplir, lorsque nécessaire, son devoir de vengeance, mais on se glorifie de ses ennemis terrassés.

Si, d'un même mouvement, toute communauté primitive pratique nécessairement la guerre et s'oppose à la guerre généralisée, il s'ensuit qu'elle doit produire une classification de ceux qui l'entourent en deux groupes : les amis et les ennemis. Comme elle permet d'éviter la situation de guerre généralisée, l'alliance est subordonnée à la guerre : la guerre est première et détermine l'alliance comme tactique. La communauté primitive a besoin d'alliés parce qu'elle a, conformément à son être social, produit d'abord des ennemis.

Terminons en notant que les sociétés primitives ne sont pas des sociétés misérables dont les membres seraient contraints à une existence animale tout orientée vers la survie. Ce sont des sociétés fermées qui ne travaillent que le temps jugé nécessaire à leur subsistance. Hostiles à la formation de surplus autres que ceux nécessaires aux célébrations, ce sont les premières sociétés du loisir, et les seules d'ailleurs jusqu'à ce jour. La richesse demeure non seulement limitée en raison d'une production peu différenciée basée sur la chasse et la cueillette, mais elle ne structure pas ces sociétés qui ne présentent pas d'inégalités

économiques. La coopération et l'économie du don y prévalent : obligatoire et encadré par des règles assez strictes, le partage y fonde le réseau d'alliances qui constitue le groupe.

- **Les sociétés aristocratiques ou sociétés étatiques prémodernes**

À partir du IV^e millénaire, d'abord en Mésopotamie (région correspondant à la plus grande partie de l'actuel Irak), puis ailleurs (Égypte, Inde, Chine, monde gréco-romain, Amériques), se développent des « civilisations » divisées en classes et organisées en États, d'abord des Cités-États, puis des royaumes et des empires.

Des agglomérations jusque-là modestes, autarciques et isolées vont être réunies en unités politiques plus larges et placées sous une direction centralisée, vigoureuse et contraignante. Les villes s'édifient et avec elles, la haute culture urbaine. Puis se créent des royaumes vastes, puissants et organisés. L'échelle de la grandeur politique change : le chef plane désormais bien au-dessus de la foule des humains, les commandant tous de très haut, dans sa quasi surnaturelle majesté, et suscitant l'admiration, le prosternement et l'effroi. De façon concomitante, l'échelle de la grandeur religieuse change également : les dieux s'éloignent et gagnent en majesté (voir l'encadré 1.6).

Une société inégalitaire, mais ouverte et dynamique

Qui dit État dit appareil gouvernemental centralisé, prétention à contrôler un territoire de façon légitime et classe ou élite dominante clairement identifiable et possédant des modes précis de recrutement, d'entraînement et d'attribution de statut. Dans une société à État, le ou les détenteurs du pouvoir sont écartés de la production et vivent du surproduit social retiré aux producteurs grâce à des forces spécialisées dans les prélèvements fiscaux et le maintien de l'ordre. Les sociétés à État sont des sociétés inégalitaires – le deuxième type de société politique créé par les humains est en effet profondément inégalitaire. La hiérarchie au sens propre y prend naissance : non pas seulement l'affirmation d'une supériorité naturelle par rapport à ceux qui vivent dans d'autres sociétés, mais l'affirmation de la supériorité des uns et de l'infériorité des autres au sein même d'une communauté en principe unie, où les uns et les autres sont liés entre eux par des obligations réciproques. Dans ce nouveau type de société où les différences

sont d'emblée perçues comme des inégalités, la cohésion tient à ce que chaque individu, chaque groupe, chaque activité et chaque aspect du monde a son rang assigné.

Encadré 1.6. **La naissance des dieux**

Les matériaux anthropologiques aujourd'hui disponibles montrent une corrélation entre l'apparition des dieux dans la pensée humaine et l'institution de l'État, c'est-à-dire d'un roi exerçant un pouvoir coercitif sur l'ensemble de la société.

Ensemble de mythes et de rites permettant de donner du sens au monde et d'intervenir sur lui de façon symbolique en vue de le maîtriser, la religion existe bien sûr depuis les tout débuts de l'humanité. Mais dans la société primitive, société non stratifiée où il n'est nulle puissance supérieure qui puisse accorder une faveur, la vie religieuse ne comporte ni dieu ni prière. Les mythes y ont pour caractéristique d'être multiples, chacun proposant une réponse particulière à une question symbolique particulière : l'origine de telle ou telle pratique, de telle ou telle institution, de tel ou tel phénomène. C'est par un effet d'optique que certains personnages des mythes peuvent être assimilés à des dieux : il s'agit de fondateurs mythiques de la civilisation ou de héros culturels qui ne font pas l'objet d'un culte spécial et dont les noms sont plus communs que personnels. Si l'on peut y voir des « ancêtres » des dieux, ils ne sont pas des dieux à proprement parler.

La mythologie, qui est beaucoup plus qu'un ensemble de mythes, est coextensive de l'apparition des dieux. De nature théologico-politique, elle vient fonder le pouvoir en légitimant, sous le mode de la parenté, sa transmission généalogique : les premiers rois légitimes sont présentés comme issus du roi des dieux. Par leurs pouvoirs, les dieux sont d'ailleurs à l'image du roi humain. Le détenteur du pouvoir (le roi) est donc légitimé par les forces divines. On peut d'ailleurs montrer que, dans certains cas, le roi provient d'un processus de centralisation du pouvoir des prêtres, certains prêtres parvenant à s'imposer par leur puissance surnaturelle et à maintenir par la suite le nouvel ordre établi grâce à des armes autres que magiques.

Des sociétés inégalitaires donc, mais ouvertes et dynamiques. Avec les États, l'histoire se met en branle. On assiste non seulement à l'invention de l'écriture qui marque la coupure entre la préhistoire

et l'histoire, mais aussi à l'émergence de la science (les mathématiques et l'astronomie, par exemple), à l'essor des arts, au développement des modes d'organisation de la production, du commerce et de l'art militaire ainsi qu'à une « disciplinarisation » importante des humains. La société aristocratique porte d'autres potentialités qui, à long terme, joueront un rôle fondamental. C'est ainsi que le principe hiérarchique introduit, de façon apparemment contradictoire, les prémices d'une égalisation et de l'idée d'une humanité universelle. Par opposition à celle établie par la société primitive, l'altérité suggérée par le principe hiérarchique implique en effet des appartenances ressenties comme communes : l'autre est certes « naturellement » autre (d'une autre caste, d'un autre rang), mais il est aussi de notre « nature » puisqu'il est d'une même communauté politique et d'une même religion. De même que la hiérarchisation de la société entraîne une limitation du principe de différenciation « naturelle » entre les uns et les autres, de même l'instauration d'un pouvoir coercitif introduit une limitation de l'hétéronomie qui prévalait dans la société primitive : certains détiennent désormais un pouvoir d'interprétation de la Loi et d'organisation de la société. Enfin, le caractère holistique qui marquait la société primitive est lui aussi mis en cause par la division de la société en castes : tout en appartenant à une même communauté politique, ces diverses castes acquièrent en effet une certaine indépendance les unes des autres et à l'égard du pouvoir ; par conséquent, la société globale ne forme plus une communauté pleinement unie.

La question du passage du premier au deuxième type de société politique

Une des questions fondamentales liées à la formation des premiers États est celle du passage des sociétés sans État aux sociétés à État. Ce passage s'effectue à la faveur du processus de néolithisation qui intervient à partir de 12 000 ans avant notre ère et au cours duquel se développent des systèmes techno-économiques fondés, en premier lieu, sur l'exploitation de ressources alimentaires (pêche de saumons ou cueillette de graines sauvages, par exemple) et leur stockage à une large échelle, puis sur leur production (agriculture et élevage). Associés à la sédentarisation, ces systèmes vont permettre une expansion démographique, mais également le développement de la richesse et, par voie de conséquence, l'apparition d'inégalités économiques et de l'exploitation. Confisquant à leur profit une partie du surplus généré par leur communauté, certains individus vont établir leur domination. Les sociétés primitives

seront graduellement, mais profondément modifiées par l'affirmation d'une stratification sociale fondée sur la richesse qui, sanctionnée politiquement et idéologiquement, se transformera ultérieurement en hiérarchie sociale.

À partir du quatrième millénaire avant notre ère, au cours de la période qui a été qualifiée de révolution urbaine, le surplus agricole généré grâce à l'utilisation de nouvelles techniques (métallurgie du bronze et du fer, roue, charrue, harnachement des bœufs, irrigation à grande échelle) va, en effet, conduire à une intensification des effets de la néolithisation : croissance phénoménale de la population (voir l'encadré 1.7) ; augmentation de la production alimentaire et artisanale ; approfondissement de la division du travail et de la division sociale ; accélération du progrès technique et de l'accumulation d'un surplus ; émergence des guerres de conquête et de la réduction en esclavage des vaincus. C'est dans les vallées alluviales aux perspectives alimentaires des plus riches que le processus d'urbanisation et d'unification politique va donner naissance à l'État : ainsi des civilisations de la Mésopotamie, de l'Égypte, de la vallée de l'Indus, de la Chine du Nord, de l'ancien Mexique ou des Andes.

Encadré 1.7. **L'augmentation de la densité de population**

L'augmentation de la densité de population a été permise par l'agriculture qui offre la possibilité de nourrir un plus grand nombre de personnes. Avant l'agriculture, la croissance de la population était très lente : on estime que le nombre d'habitants sur la Terre dépassait alors à grand-peine les cinq à dix millions. L'agriculture rend non seulement possible mais utile l'augmentation de la natalité. En effet, le paysan n'a plus les raisons qu'avait le chasseur-cueilleur de limiter le nombre de ses enfants. Devenu sédentaire, il n'a plus le problème de se déplacer avec des enfants et de ne pouvoir en nourrir plusieurs. Au contraire, il a besoin d'en avoir beaucoup pour cultiver la terre. Les enfants représentent non seulement une force de travail et une caisse de retraite, mais également une source de prestige et un facteur déterminant pour l'avenir de la famille ou du groupe d'apparentés.

Sans en faire un parcours obligé, on peut imaginer que certaines sociétés ont progressivement évolué pour passer de la bande à la tribu, à la chefferie, au réseau hiérarchisé de chefferies, au royaume

et à l'empire. Il est toutefois probable qu'il y a eu peu d'États primaires, soit des États qui se sont développés dans des aires où aucune forme étatique n'avait encore existé. Dans la plupart des cas, l'influence d'États préexistants a dû être majeure. On peut en effet penser que, dans un monde où l'idée d'État et ses modèles de formation avaient fait leur chemin, des chefs en puissance et leurs partisans ont pu les reprendre à leur compte. Il semble par ailleurs que le passage du non-État vers l'État soit un point de non-retour : les États peuvent entrer en décadence et se dégrader, mais jamais ne s'accomplit le retour du moment préétatique et jamais ne s'abolit la relation de pouvoir.

Avant d'en terminer avec notre examen du passage du non-État à l'État, nous voudrions soulever rapidement la question de l'action des aspects plus subjectifs. Car il est clair que la mise en place de la domination n'a pas pu n'être que le fruit de la violence. Il y a nécessairement eu coopération ou du moins acceptation de la part de la majorité. Les rapports hiérarchiques nouveaux ont dû être considérés comme capables de répondre à des problèmes nouveaux et, par conséquent, comme un avantage pour tous. Pour qu'il y ait inversion de la dette, celle-ci n'allant plus du chef au groupe, mais de celui-ci au chef, il a sûrement fallu que l'exercice d'un pouvoir séparé se présente comme un service que le ou les dominants rendaient aux dominés. Ce service touchait assurément l'apport de sens donné à travers les pratiques magico-religieuses, mais également la défense du territoire, la création et l'entretien d'infrastructures – des canaux d'irrigation par exemple – favorisant la prospérité et le bien-être, et l'application du droit et donc d'une certaine justice. Il reste que les résistances ont dû être souvent assez fortes. Pensons aux prophètes juifs qui, à la suite de la constitution d'un royaume vers l'an mille avant notre ère, n'ont cessé de dénoncer les injustices et l'oppression subies par le peuple d'Israël. Notons enfin que la mythologie conserve souvent des réminiscences du passage de la société primitive à la société aristocratique, mais des réminiscences qui se présentent comme un écho inversé : la royauté y vient réparer les ravages causés par un bouleversement antérieur de l'ordre ancien (ordre qui garantissait liberté, égalité et bonheur) et permet ainsi à ses sujets de vivre, au moins un peu.

2.2. La société démocratique moderne : quelques caractéristiques

Entre la société démocratique moderne et les sociétés aristocratiques, il y a, nous le verrons, discontinuité et rupture tout au moins partielles.

Mais qu'en est-il de la modernité ? L'ordre moderne est le fruit d'un codéveloppement qu'ont connu, au cours des derniers siècles en Occident, l'État – un État souverain, assujéti au droit, libéral et démocratique –, l'économie – une économie capitaliste –, la société civile – une société structurée d'organisations diverses – et les individus – des individus de plus en plus individualisés. Marqué d'ambivalences et de contradictions et ponctué d'avancées et de reculs, ce codéveloppement s'amorce dans la seconde moitié du XIII^e siècle, gagne en vigueur au XVI^e siècle, s'enracine à la fin du XVIII^e siècle, subit une crise majeure dans la première moitié du XX^e siècle et s'accélère après la Seconde Guerre mondiale. Notons que le fait que la modernité ait émergé en Occident n'empêche aucunement les sociétés non occidentales de s'y engager, ses processus constitutifs étant dans les faits en voie de s'universaliser.

Trois caractéristiques apparaissent fondamentales pour la société démocratique moderne : l'affirmation de l'égalité des hommes, la conquête d'une forme nouvelle d'autonomie et l'essor d'une forme nouvelle d'indépendance, l'indépendance individuelle. Certes, l'idée de l'égalité de tous les hommes en tant qu'hommes, l'idée de l'autonomie inhérente à l'homme comme tel et l'idée de l'indépendance des individus sont plus anciennes que l'avènement de la démocratie. Elles ont pu être enseignées par la religion ou la philosophie tandis que le principe hiérarchique dominait les modes de vie. Pourtant c'est seulement au cours de l'avènement de la démocratie moderne qu'elles se sont introduites dans les mœurs, qu'elles ont orienté les attitudes quotidiennes, commandé les manières habituelles de penser et de sentir, bref qu'elles sont peu à peu devenues des significations communes et des principes du vivre-ensemble.

• L'égalité des hommes

L'avènement de la démocratie moderne s'est manifesté à travers la conquête collective de l'égalité entre les citoyens, plus précisément de l'égalité des citoyens en tant qu'hommes. Dans une société aristocratique, on ne voit ses semblables que dans les membres de sa caste,

de sa classe, de son sexe, de son ethnie, de sa religion. À l'opposé, dans la société démocratique, chacun voit d'emblée son semblable en l'autre homme. C'est que les hommes ne se reconnaissent comme des semblables en tant qu'hommes que dans la mesure où ils ne perçoivent aucun fondement naturel dans les hiérarchies qui sont établies entre eux. Or, dans la société aristocratique, les hiérarchies considérées comme légitimes sont conçues comme si elles étaient naturelles, déterminées par la naissance et censées s'accomplir naturellement. Par contraste, dans la société démocratique, les hiérarchies considérées comme légitimes sont explicitement conçues comme si elles étaient exclusivement issues de la convention (l'accord, le consentement, la décision, la volonté), et dès lors comme si elles n'avaient rien de naturel.

Cette première caractéristique différencie très nettement la démocratie moderne des « démocraties » anciennes qui ont existé dans la Grèce antique. Dans ces dernières, en effet, les citoyens étaient certes reconnus comme libres et égaux, mais non pas en tant qu'hommes. Ils se reconnaissaient les uns les autres comme libres et égaux en tant que citoyens. Or la citoyenneté reposait sur une discrimination fondée sur des critères naturels : les hommes libres sont faits pour commander, les femmes et les esclaves pour obéir. L'idée de l'égalité des hommes en tant qu'hommes va profondément bouleverser le sens de l'existence humaine et de la vie politique. Incitant chacun à rejeter l'argument d'autorité pour penser et juger par soi-même et exigeant l'abolition de toute relation de dépendance naturelle des uns envers les autres, elle va conduire à l'affirmation du droit égal à l'autonomie et à l'indépendance pour chacun.

• Le projet d'autonomie

La deuxième grande caractéristique de la modernité, c'est donc l'autonomie – du grec *autonomos*, « qui se régit par ses propres lois » – ou sa recherche. Le projet d'autonomie consiste à poser le sujet comme fondement, ce qui se traduit par une position réflexive en matière de connaissance tout autant que de morale. La modernité ne peut ni ne veut recevoir les critères (le vrai, le juste, le beau) en fonction desquels elle s'oriente, elle doit se fonder par ses propres moyens. Les sociétés prédémocratiques, qu'elles soient primitives ou aristocratiques, se fondent sur un principe d'hétéronomie en ce sens que toutes les lois (celles qui commandent l'ordre du monde, la nature, mais aussi le vivre-ensemble) y sont d'emblée comprises comme des lois

qui ne viennent ni de nous, ni, plus généralement, d'un pouvoir humain, mais de plus haut, d'une puissance qui appartient à un ordre qui s'impose comme s'il était indissociablement naturel et surnaturel. Certes, les Grecs ont conçu que les humains pouvaient créer un ordre pour eux-mêmes en instaurant des lois, mais il nous faut préciser que l'ordre ainsi créé était censé s'inscrire dans l'ordre du monde et se trouvait en fait comme dicté par celui-ci. Présente, ainsi que nous l'avons vu, dans la société primitive, l'hétéronomie acquiert dans la société aristocratique un sens nouveau par le fait que la Loi venue de plus haut est désormais garantie par un pouvoir coercitif qui apparaît comme séparé et partiellement humain. À l'opposé, la société moderne est celle qui n'entend plus recevoir ses normes et ses lois ni de la nature des choses ni de Dieu – cela n'implique pas nécessairement l'athéisme, mais assurément une tout autre vision de Dieu, un Dieu non plus maître donateur du sens auquel les humains devraient se conformer, mais appel énigmatique et indéfini au sens que chacun a à être et à faire –, mais qui prétend les fonder elle-même à partir de la raison. Notons qu'on ne saurait concevoir le pouvoir instituant comme purement individuel. La raison individuelle suppose la raison collective, et la capacité de se donner une règle à soi-même ne peut être que le fruit de l'apprentissage.

La modernité repose sur la distinction entre validité de fait et validité de droit. Alors que la première tient au respect des règles chaque fois instituées, la seconde est de l'ordre de l'interrogation sur les principes, une interrogation illimitée : interrogation philosophique qui est une mise en question indéfiniment ouverte des croyances et des certitudes du groupe ; interrogation politique qui est une mise en question également ouverte des institutions effectives de la société. Les valeurs et les normes traditionnelles ne sont pas nécessairement niées, mais elles sont désormais l'objet d'une réflexion qui tend à l'universalisation. Cette « subjectivisation » des normes – elles ne sont plus reçues, mais fondées sur et par le sujet humain – n'est pas sans soulever le problème de l'imposition des limites, ce que nous rappelle le débat actuel sur l'application aux humains de certaines techniques génétiques.

• **Des modèles de socialisation qui forcent l'individualisation**

La troisième grande caractéristique de la modernité est l'essor de l'indépendance individuelle et plus précisément le fait que les modèles de socialisation forcent dorénavant l'« individualisation ». Bien sûr, toute société humaine assure l'« individuation ». En effet, le fait d'être

une individualité ou un Je est le fruit nécessaire de tout processus de socialisation. C'est que la conscience de soi se forme par un mouvement qui procède de l'extérieur vers l'intérieur, à travers la relation, médiatisée par le langage, avec un partenaire de l'interaction. En m'appropriant les attentes reçues, je ne peux me dispenser d'assumer le rôle de la première personne, d'assumer le Je. Dans les sociétés prédémocratiques, le Je se confine habituellement au moi reçu, la personnalité reflétant les conventions et les pratiques qui y prévalent. C'est que ces sociétés se fondent sur le principe de dépendance des uns à l'égard des autres, principe qui fait échec à l'individualisation de leurs membres, chacun étant soumis à la vie communautaire. Comme nous l'avons déjà souligné, la société primitive repose sur un principe d'ordre collectif qui a toujours antériorité et supériorité sur la volonté des individus. Quand l'aristocratie se constitue, la vie sociale reste communautaire, mais, d'une part, la société se divise en de multiples communautés nettement séparées les unes des autres et, d'autre part, la dépendance communautaire des uns à l'égard des autres se combine désormais avec une dépendance personnelle de chacun à l'égard d'un supérieur qui incarne un pouvoir coercitif.

Sous les conditions de la modernité, la formation conventionnelle de l'identité est mise en cause. C'est que l'individu reçoit des attentes multiples et surtout conflictuelles. Cela permet au moi de gagner en autonomie, de s'émanciper des attentes exprimées et des rôles proposés. Le travail d'intériorisation des conflits conduit à un soi plus autonome ; l'individu y est en quelque sorte contraint. Fruit de la confrontation d'attentes conflictuelles, l'individualisation est par nature liberté de choix et recherche d'authenticité et de réalisation de soi. Depuis 1945, elle a par ailleurs subi une accélération sans précédent (voir l'encadré 1.8).

Encadré 1.8. **L'accélération de l'individualisation**

Présente dans les classes éduquées d'Europe et d'Amérique depuis le XVII^e siècle, la dynamique d'individualisation s'est par la suite graduellement étendue à toutes les couches sociales dans les sociétés occidentales. Et depuis 1945, elle a subi une accélération sans précédent. Nous nous retrouvons donc dans une nouvelle situation anthropologique : l'individualisation n'est pas un destin individuel, mais un destin collectif. Ce sont les modèles de socialisation qui la favorisent

de plus en plus. En Occident, la libération des femmes a conduit à la diminution de la dépendance émotionnelle de l'enfant à l'égard de la mère. Non seulement les pères sont plus présents dans l'éducation, mais les garderies soumettent l'enfant à des identifications multiples et diverses et l'encouragent à faire ses expériences et à être actif. Le rapport à l'autorité est profondément transformé. Qu'elle soit parentale, scolaire ou autre, l'autorité doit désormais justifier ses demandes, rendre raison des règles qu'elle propose. On pourrait dire que les jeunes occidentaux actuels sont véritablement devenus des fils et des filles des Lumières en ce qu'ils opposent à la validité autoritaire d'une tradition transmise de génération en génération la contrainte non coercitive du meilleur argument. Il suffit d'être parent ou enseignant pour savoir que l'argument d'autorité ne prévaut plus. Ce qui est vrai pour les jeunes l'est également en partie pour les adultes. Ceux-ci ont dû, parfois durement, apprendre à devenir plus autonomes. À travers les difficultés créées par les multiples changements vécus, ils ont appris qu'ils devaient compter d'abord et avant tout sur eux-mêmes. Non pas que ces individus aient perdu la capacité ou la volonté de coopérer – nous y reviendrons –, mais ils coopèrent désormais dans la mesure où ils le jugent à propos et sans s'en remettre à quelque organisation que ce soit.

La face sombre de l'individualisation

Sous la modernité, les individus sont donc de plus en plus forcés d'être autonomes, de poser eux-mêmes leurs valeurs et de déterminer leur propre biographie. Or, être autonome, ce n'est ni simple ni facile : il est extrêmement difficile pour l'être humain de se tenir dans la liberté et de supporter le vertige et l'angoisse qui lui sont consubstantiels. Plusieurs choisissent de dénier leur liberté pour s'en remettre à une histoire déjà écrite ou dont le sens (signification et direction) et la réalisation dépendent de forces plus ou moins occultes (les astres, le destin, les intégrismes, etc.). Il en est de même pour l'individualisation. Car devenir plus individualisé, cela ne veut pas dire s'autoréférencer platement à soi, au soi constitué. Cela veut dire se construire de façon autonome, soit établir un rapport réflexif avec ses désirs et ses pulsions, atteindre, pour autant que cela soit possible, la lucidité sur sa façon d'être, sur son histoire, sur son monde propre, sur son désir. Il s'agit d'assumer sa propre histoire de façon responsable (voir l'encadré 1.9).

Encadré 1.9. Individualisation et égoïsme

Attention, rechercher l'authenticité et vouloir poser de façon responsable sa propre biographie, ce n'est pas là l'égoïsme. Bien sûr, celui-ci existe sous la modernité comme dans tout autre type de société : la tendance à tout subordonner à ses intérêts propres est de toute évidence une potentialité qui se retrouve chez tout humain. Il ne faut pas confondre non plus importance accordée au quotidien et repli sur la vie privée. La valorisation de la vie du travail et de la famille n'implique aucunement le repli sur la vie privée. Accorder une dignité à la vie ordinaire engage bien sûr à y investir temps, énergie et préoccupations, ce que les guerriers d'antan et les militants d'hier faisaient peu ou pas. Mais cela ne veut pas dire que l'on désinvestisse la sphère publique.

Il reste que l'individualisation comporte de fortes exigences, et ce, d'autant plus qu'elle se déploie dans des contextes sociétaux relativement contraignants pour les individus. Ceux-ci ont en effet à porter le poids de la prise en charge de leur vie en maîtrisant peu les situations et les conditions auxquelles ils ont à faire face. Et puis les individus n'ont bien sûr pas tous les mêmes possibilités d'assumer leur condition d'autonomie. Plusieurs abandonnent en s'en remettant à des gourous quelconques ou basculent dans la maladie. D'autres ont tendance à se réfugier dans un cocon narcissique, cherchant à se donner l'illusion de la complétude en consommant tout ce qui est à peu près consommable, ce qui se paie d'une mauvaise graisse narcissique, d'une obésité compensatrice et défensive, qui peut d'ailleurs n'être pas seulement symbolique. La fuite dans le narcissisme s'opère enfin aussi à travers une incessante activité de séduction, de manipulation psychologique, qui vise à provoquer l'intérêt et l'admiration de l'autre. La lutte contre l'angoisse diffuse se gagne alors à la condition de gagner l'admiration d'autrui, seule manière d'assumer et de réassumer un fragile sentiment d'identité : j'existe pour l'autre, donc j'existe.

L'individualisme moderne a donc un caractère ambivalent. Il est à la fois un vecteur d'émancipation des individus, en accroissant leur autonomie et en faisant d'eux, nous le verrons, des sujets porteurs de droits, et un facteur d'insécurisation en rendant chacun plus comptable de son avenir. On ne peut nier l'extraordinaire émancipation du carcan des traditions et de toutes les figures de la dépendance sociale.

Mais on doit reconnaître la fragilisation que cela entraîne chez tous, puisque personne n'arrive à répondre entièrement aux exigences de l'individualisation, et les méfaits que subissent celles et ceux qui n'y arrivent pas du tout et qui sont pour cela le plus souvent considérés comme des sous-humains.

- **L'opposition société moderne/société traditionnelle**

Les trois caractéristiques que nous venons de présenter apparaissent tout à fait fondamentales et structurantes. Elles permettent d'ailleurs de bien distinguer la société politique moderne de la société politique traditionnelle. L'affirmation de l'égalité de droit et la recherche de l'égalité de fait de la société moderne s'opposent en effet au caractère hiérarchique de la société traditionnelle, qui subordonne les individus et répartit les parts, incluant celles touchant le pouvoir, selon le statut. En outre, le projet d'autonomie et l'individualisation de la première s'opposent à l'hétéronomie de la seconde – les références communes, les valeurs et les institutions y sont en effet perçues comme reçues, de la nature des choses ou des mains de Dieu, ce qui ne favorise ni le recul critique ni l'innovation. Ils s'opposent également au caractère fusionnel de la société hiérarchique traditionnelle – s'éprouvant d'abord et avant tout comme un corps collectif, la société traditionnelle est en effet plus uniformisante qu'individualisante.

Fortement liées aux trois premières, d'autres caractéristiques importantes distinguent les deux types de sociétés, dont le degré de liberté offerte aux individus en matière d'entraide et de coopération. La société traditionnelle se révèle à cet égard conformiste et à forte intégration : l'individu doit s'y soumettre aux règles communes qui imposent des lieux et des formes données d'association et de coopération. La société moderne offre pour sa part une grande latitude aux individus, des individus qui, à la recherche de liens consentis, jouissent toujours de la possibilité de s'associer et de coopérer selon leur choix, quitte à vivre une certaine solitude qui en est la contrepartie.

Telles que nous les avons présentées, les caractéristiques de la société politique moderne sont évidemment propres à la modernité avancée. Leur description en aurait été passablement différente il y a un siècle : individualisation moins affirmée, égalité formelle plus lacunaire, moindre liberté face au lien social, etc. Il faut également souligner

que l'on retrouve, à chacune des époques, dont l'époque contemporaine, des différences majeures entre les diverses sociétés nationales qui appartiennent à la modernité. On pourrait comparer ici les spécificités américaines et françaises : là où les Américains s'en tiennent essentiellement à l'égalité de droit, tout en entretenant par ailleurs des rapports individuels relativement égalitaires, les Français valorisent l'égalité de fait et la solidarité, tout en maintenant toutefois des rapports individuels le plus souvent encore marqués par l'Ancien Régime. Mais pour peu que l'on reconnaisse que les trois premières caractéristiques (l'égalité, le projet d'autonomie et la place centrale accordée à l'individu) sont en quelque sorte les matrices desquelles les autres caractéristiques tirent leur nature et leur forme, on peut considérer que la société politique moderne est, en son noyau, présente en Occident depuis quelques siècles déjà. On peut bien sûr se demander pourquoi en Occident plutôt qu'ailleurs, question qui nous occupera au cours de la dernière section de ce chapitre. L'autre question qui peut surgir et qui sera, celle-là, présente tout au long de l'ouvrage, touche la façon dont une société d'individus – des individus se voulant (et se devant d'être) plus autonomes, individualisés, libres et égaux – peut s'organiser et les institutions qu'elle doit se donner pour assurer le minimum de coopération sans lequel il n'est pas de société possible.

• Remarques conclusives

Afin de faire le point, tentons de résumer les principales thèses présentées dans nos deux premières sections. La première est que toute société humaine est politique. Non pas au sens où elle reposerait sur le principe d'une gestion publique des affaires communes (cela est une invention grecque qui, nous le verrons, a été reprise en Occident à partir de la Renaissance), où elle comprendrait un domaine politique qui apparaîtrait distinct des autres domaines (cela caractérise seulement la démocratie) ou encore où elle serait étatique (la société primitive ignore l'État). Elle est intrinsèquement politique en ce sens qu'elle n'est pas naturelle, qu'elle tient ensemble par l'exercice d'un pouvoir, qu'elle se maintient en s'organisant et qu'elle s'organise en explicitant le sens de son organisation. Le politique n'est pas apparu à un moment de l'histoire humaine : il est constitutif de la vie humaine en tant que vie en commun.

La seconde thèse porte sur les différents types de sociétés politiques. Elle suppose que les principes caractéristiques d'un type de société ne sont pas seulement au fondement de l'organisation

du vivre-ensemble, mais aussi de toutes les relations établies que les humains entretiennent les uns avec les autres. Ils sont générateurs d'une forme de société. Ainsi, quand les mœurs se démocratisent, le principe d'égalité des citoyens en tant qu'hommes – indissociable du principe d'autonomie humaine et d'indépendance individuelle – devient peu à peu le fondement des principes d'un type de pouvoir, de l'organisation politique, mais aussi, en même temps, de tous les rapports habituels que les citoyens entretiennent les uns avec les autres : il transforme le sens des relations hiérarchiques reconnues comme légitimes, modifie les rapports entre les sexes, fait naître de nouveaux rapports entre les membres d'une même famille, bouleverse progressivement toute l'organisation du travail, instaure une relation nouvelle entre l'enseignant et l'élève, etc.

Non seulement les principes caractéristiques d'un type de société régissent les rapports sociaux habituels, mais ils animent les manières courantes de penser, d'agir, de sentir, de croire et de créer. Ils génèrent ainsi une humanité particulière, un type d'humain. Prenons ici l'exemple du sentiment de pitié universelle engendré par la démocratie. La pitié est un sentiment éprouvé à la vue ou à l'idée de la souffrance du semblable. Elle est bien sûr présente dans toute société humaine. Mais elle ne peut être ressentie de façon universelle, c'est-à-dire à l'égard de tous les humains, qu'au sein d'une société où tout humain est non seulement conçu, mais éprouvé comme un semblable. Voyons, autre exemple, la façon dont la démocratie entraîne une transformation du croire et de la religion elle-même. Là où les mœurs deviennent démocratiques, aucune Église, aucune autorité religieuse, aux yeux mêmes des croyants, ne peut plus diriger les consciences : à chacun de chercher librement la voie de son salut. Dieu lui-même ne peut plus être considéré comme une puissance qu'il faudrait craindre et devant laquelle il faudrait se prosterner. Dans une société aristocratique, là où le principe hiérarchique domine les mœurs, le divin est sensible au sein même du monde quotidien, et dès lors, aux yeux de l'opinion commune, l'athéisme n'implique pas seulement la contestation de tout pouvoir légitime (qui fonde sa légitimité sur une relation au divin), mais aussi la négation de la réalité. Avec l'avènement de la démocratie, l'athéisme devient à la fois pensable et tolérable. La religion peut conserver un sens, mais seulement dans la mesure où elle implique l'idée d'un Dieu absent du monde sensible.

Quel que soit le type de société où nous nous trouvons, notre rapport au monde (à la nature, à la société, à l'humain, au divin) est, du moins en partie, circulaire : dans la vie quotidienne, nous comprenons en fonction de ce que nous voyons et nous voyons en fonction de ce que nous comprenons. Non pas que l'expérience humaine soit sans ouverture possible. En toute société des idées surgissent qui ne correspondent pas aux manières habituelles de penser, et des sensations et affections sont éprouvées qui ne coïncident pas avec les façons communes de sentir. Cela signifie que les principes caractéristiques d'un type de société (d'une compréhension du monde, d'une sensibilité, d'une forme d'humanité) ne déterminent pas de part en part. C'est dans la mesure où ils ne sont déterminants que partiellement qu'ils permettent l'innovation. Il faut se rappeler que la mise en forme de l'expérience humaine effectuée par une société est indissociable d'une mise en sens, ce qui signifie qu'elle ne se sépare pas d'une réflexion. Aussi, et même si ce n'est qu'en démocratie que s'interroger sur les croyances et les institutions devient pleinement légitime et illimité, toute société humaine demeure-t-elle traversée par une réflexion qui témoigne d'une interrogation sur le monde et qui peut soutenir l'émergence de la nouveauté.

3. La singularité du parcours politique occidental

Le modèle d'un État souverain, national et démocratique qui s'est aujourd'hui partout imposé, sinon dans les faits du moins à titre d'idéal, n'est pas une sorte de substance immuable qui existerait de toute éternité ou d'idée pure qui serait une manifestation nécessaire de la raison universelle. C'est, bien au contraire, le produit d'une histoire particulière, celle de l'Occident européen – cette affirmation ne préjuge évidemment en rien des possibilités de transplantation d'un tel État dans d'autres contextes socioculturels, question que nous traiterons dans un chapitre ultérieur. Cela soulève évidemment la question suivante : pourquoi ce modèle a-t-il émergé en Europe occidentale et pas ailleurs ? Afin d'y répondre, nous devons remonter dans le temps. Mais avant d'analyser le cheminement de l'Europe de l'Ouest et pour le mieux faire, il serait fort pertinent de nous donner au moins un point de comparaison. Aussi esquisserons-nous d'abord à larges traits un système politique qui, tout en présentant une certaine parenté d'origine avec celui qui a prévalu en Occident, se révèle fort différent de lui : le système politique de l'Empire byzantin.

3.1. L'Empire byzantin

Alors que l'empire d'Occident disparaît à jamais en 476 sous les coups des « Barbares » germaniques, celui d'Orient, l'Empire byzantin, va subsister jusqu'au xv^e siècle. D'un côté, et pour quelques siècles, le retour à une semi-barbarie, à une fragmentation du pouvoir à peine surmontée par la brève renaissance de l'Empire carolingien qui a débouché sur l'atomisation féodale, de l'autre, l'autorité impériale intacte et même renforcée par la légitimation nouvelle apportée par le christianisme.

• Un pouvoir politico-religieux omnipotent

L'Orient demeure fidèle à la conception impériale du pouvoir, conception moniste établie par l'empereur Constantin en 337, dans laquelle l'autorité religieuse des patriarches se trouve subordonnée à celle, politique, d'un empereur rendu de ce fait omnipotent. Personnage sacré, l'empereur exerce un pouvoir sans limites juridiques ni géographiques. L'idée de l'universalité de l'empire, celles de la fonction religieuse de l'empereur et de sa relation à un dieu supérieur aux autres sont déjà romaines, mais elles ont été singulièrement renforcées par l'adoption du monothéisme lors de la christianisation de l'État. Représentant sur terre du seul Dieu, l'empereur n'a de comptes à rendre qu'à lui. L'empereur tout-puissant ayant la charge de veiller au maintien de la foi orthodoxe, l'Église, dirigée par le patriarche, apparaît souvent comme un simple département de l'administration. L'empereur intervient tout autant en matière dogmatique qu'en matière liturgique et disciplinaire : il convoque et préside les conciles, publie leurs décisions sous forme de lois, intervient dans l'élection du patriarche et des évêques, etc. La place subordonnée de l'Église dans l'État est sans aucun doute un des éléments caractéristiques du mode de gouvernement byzantin. En Orient, l'Église ne sera jamais à l'origine d'un contre-pouvoir, pas plus qu'elle ne favorisera une quelconque autonomie.

• Un pouvoir patrimonialiste

Le pouvoir byzantin est aussi marqué par le patrimonialisme, en ce sens qu'il érige le domaine public aussi bien que les personnes qui en relèvent en propriétés ou en serviteurs de l'empereur. Nulle place ici pour une propriété privée réelle, surtout pour celle de la terre. Aussi, et en dehors de la famille impériale, la noblesse n'est-elle qu'une noblesse

de service, commise à des tâches précises, sans indépendance matérielle, sans fiefs à titre personnel ou héréditaire, pourvue seulement à titre temporaire et révocable de domaines dont elle tire un bénéfice assimilable à une indemnité de fonction.

Cet ordre impérial byzantin qui assure la suprématie d'un pouvoir politico-religieux et dresse un obstacle insurmontable devant toute prise d'autonomie de la société va se survivre à lui-même dans l'Empire ottoman comme dans celui des tsars. C'est d'ailleurs dans ce dernier que l'empreinte byzantine est demeurée la plus profonde, tant dans la confusion des pouvoirs politique et religieux que dans l'étouffement du ferment de modernité qu'a représenté l'émergence d'une noblesse de fief autonome. En effet, en 1480, Ivan III dépouille les princes, abaisse les anciennes familles aristocratiques, soumet les quelques villes libres, épouse la nièce du dernier empereur de Byzance et s'arroe enfin le titre de tsar – César – pour légitimer sa suprématie et fonder la « Troisième Rome ». Ses successeurs maintiendront et perfectionneront cette autocratie.

3.2. Le cheminement de l'Europe occidentale

Le cheminement de l'Europe de l'Ouest fut tout autre. Voyons les principaux aspects qui le singularisent.

• La dissociation et l'autonomisation du politique

La trajectoire politique de l'Europe de l'Ouest se singularise d'abord par une disjonction croissante de l'autorité spirituelle et de l'autorité temporelle. Cette disjonction va s'opérer sous l'impact d'un conflit pluriséculaire opposant le pape aux souverains territoriaux, mais elle était inscrite comme potentialité depuis le départ.

L'originalité du code culturel chrétien

En effet, la dissociation du religieux et du politique correspond aux données mêmes de la théologie chrétienne qui porte en son sein l'idée d'une séparation nécessaire entre le domaine de « César » et celui de Dieu, entre la « Cité des hommes » et la « Cité de Dieu ». Il faut ici rappeler que le christianisme se développe dans un empire païen, donc hors de la Cité terrestre. Très tôt, la doctrine paulinienne distinguera les deux légitimités dont disposent l'Église et l'empire, chacun étant investi d'un pouvoir spécifique délégué par Dieu. La rencontre

d'un empire déjà fondé sur sa culture avec une religion venue d'ailleurs explique sans doute pour beaucoup l'essor de pratiques de scission qui vont conférer toute son originalité au code culturel chrétien (voir l'encadré 1.10). Cette originalité sera par ailleurs confortée par l'effondrement de l'empire d'Occident. En effet, et contrairement au christianisme oriental qui, restant lié à l'Empire, va promouvoir, en véhiculant le même message évangélique, une culture de fusion du religieux et du politique, l'Église romaine sera encouragée, par le vide politique, à se doter d'une organisation de plus en plus autonome.

Encadré 1.10. **L'originalité du code culturel chrétien**

Les grandes religions, celles de la tradition judéo-chrétienne jusqu'à l'islam au même titre que le confucianisme, l'hindouisme ou le bouddhisme, distinguent toutes l'ordre du transcendant et celui du terrestre. Elles rompent ainsi avec les religions païennes dans lesquelles la personne du roi et celle de Dieu se trouvaient par essence confondues et qui n'offraient par conséquent aucune liberté à l'action humaine. Mais elles se différencient par leur manière de penser le rapport entre l'ici-bas et l'au-delà ainsi que la solution des tensions qui les opposent éventuellement. Les différents types d'articulation entre les deux sphères permettent de distinguer plusieurs constructions du politique.

Le confucianisme conçoit l'action humaine en fonction d'une éthique forgée ici-bas pour préserver l'harmonie des choses de cette terre. Il accorde une forte légitimité à l'Empereur qui, disposant d'un mandat du ciel et servi par une élite lettrée, se pose en protecteur de cette harmonie. Pour leur part, les cultures bouddhistes et hindouistes pensent en termes strictement religieux et situent le salut dans la contemplation d'un au-delà impersonnel et purement métaphysique. Favorisant la constitution d'une élite religieuse puissante, cette orientation dévalorise l'action politique. Fortement disjointe des exigences du salut, celle-ci est considérée comme d'importance secondaire. Le monarque s'en trouve désacralisé, dénué de tout attribut religieux et son rôle très largement défini en termes séculiers. Contrairement à ces deux premiers cas de figure, les grandes religions monothéistes associent étroitement la référence à l'ici-bas et la référence à l'au-delà. Elles considèrent que ces deux mondes sont en tension permanente et que la solution de cette tension passe par la réalisation d'un effort constant de l'humain ici-bas pour reconstruire le monde terrestre conformément aux lois divines. Une telle vision confère à l'action politique

une valeur qu'elle n'a pas dans le modèle bouddhiste, mais enserme cette action dans un cadre beaucoup plus contraignant que dans le modèle confucéen.

Il faut par ailleurs distinguer les traditions culturelles issues des différentes religions monothéistes. Dès les premiers siècles du christianisme occidental, l'idée de la différenciation institutionnelle s'impose : disposant d'un mandat de Dieu, le prince doit agir sur terre conformément aux plans divins, c'est-à-dire selon une nature voulue par Dieu, mais essentiellement distincte de la surnature. Élités politiques et institutions politiques sont donc différenciées des instances religieuses et deux types de responsabilités doivent dès lors être distingués : celle du prince vis-à-vis de Dieu, dont l'Église est apte à juger, et celle du prince dans la gestion des affaires terrestres qui ne le met en rapport qu'avec son peuple. Médiatrice entre Dieu et les hommes, et dotée d'un pouvoir délégué par Dieu lui-même, l'Église doit pour sa part être organisée de façon à pouvoir exercer sa fonction sacramentelle.

L'islam des siècles suivant l'hégire inaugure, au contraire, un modèle culturel conformément auquel Dieu n'a pas délégué son autorité, ni au pouvoir séculier ni à un pouvoir religieux. Dans un tel cas, l'espace du politique ne peut être que celui de l'accomplissement de la Loi divine. Il y a ici, en quelque sorte, une « dédifférenciation » des sphères. Évidemment, l'idée même d'un clergé organisé comme collectivité différenciée se trouve elle aussi remise en cause.

À la différence des autres grandes religions, et par un développement historique complexe de la théorie des deux pouvoirs, temporel et religieux, le christianisme tel qu'il a évolué en Europe occidentale en est donc venu à une reconnaissance positive et indépendante de l'État face à la religion. Dans cette tradition, l'État n'est pas du négatif, il n'est pas un pis-aller, un État de nécessité ; et il ne tire pas de la religion sa légitimité, qui est absolue en son domaine.

Une dissociation graduelle

Il est certain que la dissociation entre le religieux et le politique n'a pas été immédiate : jusqu'au début du second millénaire, ils sont restés relativement confondus, le clergé occupant de hauts postes de responsabilité gouvernementale et les princes disposant du droit de nommer les évêques, voire de peser sur l'élection des papes. Dès cette époque, pourtant, l'Église romaine apparaît sous les traits

d'un modèle bureaucratique hiérarchisé, dirigé de fait et de droit par un souverain pontife. Se dessinent ainsi peu à peu les contours d'une organisation dont l'État naissant pourra s'inspirer : une théorie de la souveraineté (qui a évidemment pour fonction d'asseoir la légitimité du pouvoir du pape), un modèle de pouvoir hiérarchique et une organisation territoriale, judiciaire, financière, et tout le personnel qui lui est propre.

Mais c'est surtout de la réforme grégorienne et de la querelle des investitures que dérive le plus directement le processus de construction de l'État. Ces épisodes de l'histoire de la chrétienté ont consacré la prétention de l'Église à jouir d'une pleine autonomie, à refuser toute immixtion des princes et des empereurs dans ses affaires. Cherchant à rétablir le gouvernement de l'Église, Grégoire VII (pape de 1073 à 1085 et principal promoteur de la réforme grégorienne) va en effet revendiquer avec succès le monopole de l'exercice du pouvoir spirituel et déposséder les princes de toute prérogative religieuse, dont celle d'investir les évêques. Toutefois, ce succès aura comme effet indirect de baliser la différenciation du temporel et du spirituel. En revendiquant au nom de sa pleine juridiction spirituelle le droit exclusif d'investir les évêques, Grégoire VII reconnaissait en effet implicitement la raison d'être d'une juridiction temporelle qui ne pouvait, dans ces conditions, que relever du monopole du monarque civil. L'Église prétendra bien sûr que la mission du pouvoir temporel est d'aider à réaliser les fins surnaturelles, mais, ce faisant, elle reconnaîtra une division des tâches : le monarque et le pape ont reçu tous deux un mandat de Dieu, l'un pour gérer la cité des hommes, l'autre pour organiser leur vie spirituelle. Les rapports de force seront fluctuants, mais loin de gêner l'apparition d'une logique étatique, ils en seront le moteur, en structurant, l'un face à l'autre, deux pouvoirs qui seront peu à peu conduits à définir leurs attributions, leurs domaines, leurs juridictions jusqu'à légitimer ainsi sans cesse davantage l'inévitabilité de leur différenciation.

Deux effets majeurs

Cette dissociation du politique et du religieux et ce partage de l'autorité, profondément originaux dans l'histoire des cultures, seront à la source de deux effets majeurs. D'une part, de cette autonomisation du politique dérive une autonomisation du domaine des consciences et de l'individu, non plus seulement liés à l'Église, mais définissant déjà un domaine de la société civile, elle-même productrice, ensuite, d'un lieu

autonome de l'économique. D'autre part, cette dynamique culturelle va contribuer peu à peu à une construction étatique qui va s'amorcer à la sortie de la féodalité.

- **Le polycentrisme de l'espace et la montée des États territoriaux**

Voyons ce qu'il en est de ce deuxième aspect qui singularise le cheminement de l'Europe de l'Ouest. Après la chute de l'Empire romain d'Occident (475), l'Europe occidentale, envahie et réduite à une économie de subsistance, ne peut supporter le poids de vastes États. À peine édifiés, ceux-ci s'effondrent. Ainsi en fut-il des royaumes francs, mais également de l'empire de Charlemagne (voir l'encadré 1.11) qui s'écroule peu de temps après la mort de l'empereur (814). Le Saint Empire romain germanique ne sera jamais, pour sa part, un pouvoir fort et centralisé, d'autant plus que l'Église sera en concurrence constante avec lui. Plus que toute autre organisation politique séculière, cet empire eut en effet à souffrir de la querelle des investitures. Les autres souverains réglèrent indépendamment et à meilleur compte que l'empereur leurs conflits avec les réformateurs de l'Église.

L'ordre féodal

Avant que ne soient jetées les bases de la pluralité des États, on assiste, au IX^e siècle, à l'émergence de la féodalité. Celle-ci représente un système de pouvoir éclaté, exercé par une noblesse de fief assurée à titre héréditaire de ses possessions territoriales, contractant des engagements volontaires de vassalité ou de suzeraineté avec d'autres seigneurs sans perdre pour autant son indépendance matérielle et politique. Dans les diverses parties du vieux royaume franc, le processus de fragmentation se déroula à des rythmes et à des degrés différents. Mais il était si avancé que vers l'an 1000 on aurait eu du mal à découvrir dans tout le continent européen rien qui ressemblât à un État, excepté l'Empire byzantin. Par ailleurs, si la féodalité avait détruit l'Empire franc, elle avait respecté certains des changements sociopolitiques qu'il avait introduits. La seigneurie féodale la plus primitive était dotée d'un degré de complexité politique supérieur à celui d'une tribu germanique primitive. Ceux qui y jouaient un rôle politique étaient nettement séparés du reste de la communauté. Le pouvoir étant perçu comme distinct des coutumes de la communauté, on pouvait le modifier par une action délibérée, ce qui sera essentiel à la création de l'État.

Encadré 1.11. L'Empire carolingien ou l'Europe avortée

Charlemagne (742-814) a réussi à réunir la majeure partie du monde germanique avec le monde latin. C'est avec lui que l'Occident ou l'Europe occidentale naît. Mais, pour des raisons techniques (difficultés de communication dans un immense territoire, par exemple) et intellectuelles (vieilles conceptions tribales, tel le principe des partages entre les fils, qui s'opposent à l'émergence d'un « État » et à la stabilisation d'un pouvoir central, par exemple), cette unification n'a pas abouti à une unité réelle. À peine Charlemagne est-il mort que l'empire s'effondre sous l'impact d'invasions extérieures et de guerres intérieures. L'Occident ne sera plus jamais politiquement unifié. Fondé au ^xe siècle, le Saint Empire romain germanique ne couvrira qu'une partie de la Germanie et de l'Italie.

Afin de consolider son empire, Charlemagne avait créé toute une hiérarchie de subordinations : il exhorta tous les hommes libres, de haute ou de petite noblesse, à entrer dans l'obéissance à un seigneur, en lui promettant le service militaire en échange d'une terre, remise en jouissance à vie. Mais à partir du moment où l'empire fut morcelé et les différents royaumes menacés, les liens d'homme à homme s'affermirent aux dépens de l'État. Chaque ex-fonctionnaire, chaque noble implanté localement conserve pour lui les pouvoirs délégués par le roi et se met à protéger et à dominer les populations. Ainsi naît, à la place de la royauté, un nouveau système politique, la féodalité. Les campagnes se restructurent autour des châteaux et les villes se cadennassent dans de nouvelles fortifications.

L'ordre féodal contenait en lui-même les conditions de son propre dépassement, car il conduisait les seigneurs à des rivalités incessantes donnant lieu à un agrandissement constant du territoire des vainqueurs et à la construction progressive d'un oligopole, puis d'un monopole des fonctions publiques, ce qui aboutissait de fait à confier aux centres dynastiques qui détenaient les plus fortes ressources de pouvoir la fonction de construire un espace étatique autonome. Mais au-delà de ce jeu politique, c'est la société féodale qui a tout entière pesé sur l'ensemble des acteurs sociaux pour les conduire à adopter, à long terme, un comportement de type étatique. Tout se passe comme si les différents acteurs avaient acquis la conviction qu'ils protégeraient mieux leurs acquis en abandonnant une part de leur pouvoir et de leur liberté individuelle au profit d'un centre étatique qu'ils jugeaient capable,

en même temps, de bloquer les initiatives de l'adversaire et d'en limiter les effets négatifs. Ce calcul se retrouve autant chez le seigneur qui mesure son incapacité de faire face à l'essor des villes et à l'émancipation des serfs, que chez le bourgeois qui cherche à protéger l'autonomie de sa communauté. C'est ainsi que la seconde moitié du XIII^e siècle voit naître une fonction royale cristallisant le pouvoir du prince et annonçant un gouvernement moderne prétendant à la souveraineté sur un peuple et un territoire.

L'État moderne

Sans prendre en compte son caractère national et démocratique, caractère que nous aborderons plus loin, notons que l'État moderne est porteur de caractéristiques qui le distinguent nettement d'autres formes d'organisation politique. Ces particularités touchent l'État comme ensemble d'institutions et de relations qui permettent l'exercice du pouvoir au sein d'une société politique donnée. Elles reposent par ailleurs sur un soubassement social et culturel.

Rappelons ici trois caractéristiques majeures. Premièrement, l'État moderne possède un caractère abstrait ou impersonnel : c'est en quelque sorte un être de raison qui se distingue clairement de la personne de ceux qui en exercent l'action. Deuxièmement, il jouit d'une autorité souveraine : dans sa propre sphère d'action, qui est temporelle, il ne connaît aucune autorité qui lui soit supérieure, aucun mode de légitimation qui lui soit extérieur. Troisièmement, il monopolise l'exercice de la puissance publique : les normes juridiques qu'il adopte s'imposent à tous les habitants de son territoire (monopole législatif et d'application des lois) ; le respect de ces normes est en dernière instance garanti par l'usage éventuel de la force dont il a l'exclusivité (exclusivité de la violence légitime) ; et il est le seul à pouvoir imposer des prélèvements obligatoires (pouvoir fiscal). Politologues et historiens s'entendent pour dire que l'État empreint d'une telle autorité et porteur de tels pouvoirs correspond au modèle créé en Europe au sortir du Moyen Âge.

L'État moderne émerge entre 1270 et 1360 lorsque, face à des guerres incessantes, les rois et les princes d'Occident ont voulu et pu faire appel à ceux qui résidaient sur leurs terres pour qu'ils contribuent, de leur personne et de leurs biens, à la défense et à la protection de la communauté. La mise en place d'un nouveau circuit de prélèvement, se conjuguant avec la crise qui touche alors l'Europe, bouleverse

les hiérarchies sociales et les pratiques de commandement caractéristiques de la féodalité. On passe alors de la guerre féodale à la guerre d'État – une guerre pratiquement permanente et qui, mettant en jeu des effectifs de plus en plus nombreux et professionnalisés, exige des ressources importantes –, mais plus important encore, d'une fiscalité féodale à une fiscalité d'État. Lorsque le roi se décide à taxer l'ensemble de ses sujets, et non plus seulement à taxer ses hommes, lesquels à leur tour taxeraient éventuellement leurs propres hommes, ce n'est pas un changement d'échelle, mais un bouleversement. De plus, et pour être légitime, l'impôt doit être consenti. D'une part, il doit répondre à un besoin collectif identifié et légitimé, ce qui justifiera le développement des assemblées représentatives. D'autre part, et puisque la personne du roi demandeur de l'impôt pour le bien collectif doit se distinguer de celle du roi en tant que seigneur, il faut définir un bénéficiaire à la fois légitime en sa personne et transcendant cette personne et la collectivité : ce n'est autre que l'État.

Cet État moderne qui émerge à partir du XIII^e siècle est compris, par un Thomas d'Aquin par exemple, comme un corps politique naturel, non créé, mais découvert par la raison humaine, donc hors de l'Église, mais aussi hors de toute révélation. Cet État se devra de fonctionner conformément à un ordre rationnel, c'est-à-dire conformément à la nature et à un ensemble de principes qui lui sont propres et qui ne doivent plus rien à la Loi de Dieu. Le prince en retire une légitimité qui lui appartient en propre, et qui se révèle totalement laïque. Mais cette légitimité s'en trouve en même temps doublement précisée : le prince devra agir conformément au droit naturel et comme représentant de l'humanité. Thomas d'Aquin insiste sur le fait que le peuple doit suivre son roi avant le pape, sauf dans les matières qui sont explicitement d'ordre spirituel. Cette restriction est particulièrement importante, car elle préfigure la formation et la protection d'un espace privé, relevant des consciences et non de la cité, et s'opposant à ce titre à l'espace public.

Non seulement le prince doit agir conformément au droit, mais il doit être le garant et le dispensateur de la justice. De plus en plus conscients que l'administration de la justice est un moyen d'affirmer leur autorité et d'augmenter leur pouvoir, les souverains les plus capables vont sans cesse chercher à élargir la compétence de leurs tribunaux, réservant à ceux-ci les crimes majeurs ou instituant des procédures spéciales permettant aux plaideurs de court-circuiter le tribunal du seigneur local et de se présenter directement devant une juridiction

royale. La suprématie théorique du roi ne cessa au cours des années de s'affirmer dans la pratique et la distinction entre les terres directement gouvernées par le roi et celles que les barons gouvernaient en son nom perdit de son importance. Émergea ainsi un bloc compact de territoires où un souverain unique exerçait l'autorité suprême. La souveraineté territoriale venait de prendre corps (voir l'encadré 1.12).

Encadré 1.12. **La souveraineté territoriale**

La construction d'un espace territorial de souveraineté a été un argument essentiel que les centres dynastiques n'ont cessé de valoriser pour se défaire de l'ordre féodal qui les entravait. Le territoire tel qu'il se forge est une construction politique dont la fonction première est de servir de support à la souveraineté d'un État qui se crée. Le reste suit : des uniformisations linguistiques plus ou moins réussies, une mémoire collective qui se crée, un sens commun appris, utilisé et partagé, etc. Tout cela est une construction et, par conséquent, ne va pas de soi pour d'autres civilisations qui se sont donné d'autres rapports à l'espace. On peut penser ici à la civilisation islamique qui a le plus souvent prôné une appartenance simultanée à plusieurs espaces distincts et non à une communauté spatiale unique.

Entre 1270 et 1360 apparaît donc en Occident une nouvelle forme d'État, l'État moderne, qui conjugue l'instauration d'un rapport non féodal du roi au sujet, le développement des assemblées représentatives, la mise en place d'une fiscalité d'État et l'intensification de l'action de l'État dans les domaines de la justice d'une part et de la guerre de l'autre. Se développe en corollaire une idéologie spécifique de l'État qui fonde l'autonomie du champ du politique, la souveraineté de l'État et sa territorialisation. Même si ces éléments essentiels à la structure étatique sont apparus à peu près partout en Europe occidentale, leur développement fut très inégal. C'est sans aucun doute en Angleterre et en France qu'il fut le plus rapide, ce qui explique que les idées et les institutions politiques de ces deux pays aient été largement imitées. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les trajectoires politiques particulières de l'Angleterre et de la France. Mais pour terminer ce point, quelques mots sur certains fruits qui ont été en quelque sorte produits par la pluralité des centres qui a prévalu en Europe occidentale.

Une pluralité des centres qui favorise l'éclosion des libertés

Selon l'historien Fernand Braudel, le problème qui surgit le plus fréquemment dans l'histoire occidentale, c'est celui des libertés. Non pas tellement la liberté individuelle, mais la liberté des groupes. Cette quête de liberté a sûrement été favorisée par le polycentrisme européen. D'abord, et sous la féodalité, la division des souverainetés en zones particularisées dont les frontières se chevauchaient et qui étaient dépourvues de centre de décision universel a toujours permis l'existence d'entités hétérogènes dans ses interstices. C'est ainsi que le domaine commun (pâturages, prairies et forêts) et les terres libres de toute redevance disséminées dans la campagne restèrent toujours un bastion important de l'autonomie et de la résistance paysannes. La fragmentation des souverainetés féodales produisit également ce phénomène majeur qu'est la ville médiévale en Europe occidentale, une ville qui s'administre elle-même et qui jouit d'une autonomie politique et militaire vis-à-vis de la noblesse et de l'Église.

La division territoriale entre États a sans aucun doute ajouté à ces espaces de liberté. Il est clair que la fragmentation politique de l'Europe occidentale a offert à l'éclosion de la liberté sociale et économique des conditions de possibilité introuvables dans les vastes ensembles impériaux : ce qui était interdit en un lieu de pouvoir pouvait être permis dans l'espace voisin ; de plus, des unités politiques de dimension relativement réduite se prêtaient mieux que des monstres territoriaux à un exercice quelque peu permissif et consensuel du pouvoir. On peut également penser que des identités d'État dotées d'une certaine cohérence ont eu plus de chances de s'affirmer dans des pays de taille petite ou moyenne que dans des immensités nivelées en apparence seulement par des autorités monolithiques.

• L'émergence du « politique »

Voilà le troisième aspect qui singularise la trajectoire politique de l'Europe de l'Ouest. Comme nous l'avons vu dans la première section, le politique, en tant que mise en forme et mise en sens de la coexistence humaine, est présent dans toute société humaine. Toutefois, ce n'est que dans certaines sociétés que la mise en forme et la mise en sens existantes font l'objet d'un questionnement ouvert. Il n'est pas naturel de s'octroyer ainsi le droit de remettre en question

nos institutions et, s'il y a lieu, de les changer. Compris en ce sens, le politique n'est pas immédiatement ni naturellement donné. Il apparaît pour la première fois dans l'histoire de l'humanité dans les cités de la Grèce antique.

En effet, en Grèce, l'instauration de la cité fut en même temps l'instauration de la délibération commune sur la cité elle-même, une délibération pouvant conduire à des décisions précises quant aux institutions, donc quant à la forme de la vie collective à se donner. Par cette invention du politique, les communautés grecques se constituaient en sujet collectif et se donnaient une certaine maîtrise de leur propre avenir. Les individus (les citoyens) y développaient un engagement plus actif et plus réfléchi à l'égard de la vie de leur communauté. Cette vie active, dont on disait qu'elle seule pouvait donner un sens à la vie individuelle, tenait à la création d'un espace public commun où chacun des hommes libres pouvait s'insérer. Pratiquement disparue avec les cités grecques indépendantes et intellectuellement oubliée après la chute de l'Empire romain d'Occident, cette vie active ainsi que la réflexion politique qui l'accompagnait (voir l'encadré 1.13) seront réactivées par des penseurs et des acteurs politiques européens à partir du XII^e siècle.

Dès le milieu du XII^e siècle, émerge en Italie du Nord une nouvelle forme d'organisation sociale et politique : des cités constituées en républiques indépendantes revendiquant d'une part, leur souveraineté, soit leur droit à conduire leur vie politique sans aucune ingérence extérieure, et d'autre part, leur droit à se gouverner comme bon leur semblait. Le régime comprenait généralement deux conseils – un grand conseil et un conseil restreint qui se limitait à une quarantaine de notables – suivant l'avis desquels gouvernait le *podestà*. Habituellement choisi parmi les citoyens d'une autre cité afin d'assurer son impartialité, ce dernier exerçait des fonctions judiciaires, administratives et de représentation. Il ne possédait pas le pouvoir d'initiative en matière politique et devait se soumettre en fin d'exercice (exercice qui dépassait rarement plus de six mois) à un examen officiel de ses comptes et de ses jugements. Forcées de dépasser la vision hiérarchique traditionnelle afin de se constituer en un corps souverain indépendant de preneurs de décisions et se devant de légitimer leur résistance à l'égard de leur suzerain en titre, l'empereur germanique, ces républiques vont relancer l'histoire de la pensée politique.

Encadré 1.13. La philosophie politique

Les délibérations que tiennent les cités grecques pour décider des institutions qu'elles doivent se donner vont graduellement conduire à l'émergence de la philosophie politique. Déjà aux ^v^e et ^{iv}^e siècles avant notre ère, les sophistes, professeurs itinérants qui vont de cité en cité délivrer savoir et techniques utiles à l'exercice du pouvoir politique, amorcent une réflexion critique sur l'origine et la valeur des lois. Puis, Platon et Aristote fondent véritablement cette discipline qui se pose la question du meilleur régime ou de l'attribution du pouvoir. Étant entendu que la tradition ne s'impose plus, il faut en effet rechercher et justifier les fondements d'une autorité qui soit soustraite à l'arbitraire et par conséquent légitime. Abandonnant ce qui est ancestral pour ce qui est bon en soi, les philosophes grecs formulent l'idée d'un droit naturel qui permet de dépasser les institutions et les lois existantes pour les juger par la seule considération du juste. Et pour eux, sera juste ce qui est conforme à la nature, une nature qui prescrit à chacun ce qu'il doit être.

Jusqu'au ^{xviii}^e siècle, la philosophie politique ne cessera de s'interroger sur la souveraineté légitime (qui est le souverain légitime ?) et sur les modalités d'exercice de cette souveraineté (la souveraineté du souverain légitime doit-elle être absolue ou limitée ?). Mais avec l'irruption de la modernité, les réponses proposées seront fort différentes : chez les modernes, le juste renverra, non plus à un ordre immanent à la nature, dont l'humanité ne serait qu'un élément parmi les autres, mais à des exigences de la nature humaine elle-même. Avec ce passage du naturalisme à l'humanisme politique, la détermination du meilleur régime sera comprise, non plus comme la découverte d'un ordre objectif d'un monde hiérarchisé, mais comme un accord entre les différents sujets sur les principes de leur association. La légitimité de l'autorité reposera dorénavant sur la libre volonté du peuple, une volonté éclairée et fondée en raison. L'avènement d'un tel ordre politique, facteur de progrès de l'humanité, constituera la grande préoccupation des philosophes des Lumières.

La contestation collective de certaines hiérarchies, l'affaiblissement de l'argument d'autorité en certaines matières et le relâchement de certains liens communautaires vont se produire graduellement. Cela sera facilité par tout un ensemble de faits qui vont intervenir depuis la période féodale jusqu'au ^{xviii}^e siècle : l'ouverture du clergé

à des gens de toutes classes ; l'enrichissement de certains roturiers et leur anoblissement ; le développement des manufactures, ce qui présuppose l'individualisation des travailleurs ; la Réforme qui entend soumettre au libre examen quelques-uns des dogmes de l'ancienne foi et l'imprimerie qui favorise l'accès aux œuvres ; le nivellement opéré par les rois à l'encontre de la noblesse ; l'extension du pouvoir de critique à tous les registres de la vie humaine (d'abord la religion, ensuite les sciences et la philosophie, enfin tous les domaines de l'action dont le politique). C'est ainsi que les principes de la démocratie moderne – l'égalité, l'autonomie et l'indépendance individuelle – en sont venus à être explicitement revendiqués et reconnus comme les fondements de la société politique au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle et inscrits dans les Constitutions issues de la Révolution américaine et de la Révolution française.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABENSOUR, M. (dir.) (1987). *L'esprit des lois sauvages*, Paris, Éditions du Seuil.
- ANDERSON, P. (1978). *L'État absolutiste. Tome I – L'Europe de l'Ouest*, Paris, François Maspero.
- ANDERSON, P. (1977). *Les passages de l'antiquité au féodalisme*, Paris, François Maspero.
- ARENDET, H. (2001). *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Éditions du Seuil.
- BADIE, B. (1995). *La fin des territoires*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (1986). *Culture et politique*, Paris, Economica.
- BADIE, B. et P. BIRNBAUM (1982). *Sociologie de l'État*, Paris, Bernard Grasset.
- BAECHLER, J. (2002). *Esquisse d'une histoire universelle*, Paris, Fayard.
- BEAUCHEMIN, J. (2002). *L'histoire en trop*, Montréal, VLB.
- CASTORIADIS, C. (1997). *Fait et à faire : les carrefours du labyrinthe V*, Paris, Éditions du Seuil.
- CAUVIN, J. (1997). *Naissance des divinités. Naissance de l'agriculture : la révolution des symboles au néolithique*, Paris, Nouvelle édition.
- CAVALLI-SFORZA, L. et F. CAVALLI-SFORZA (1994). *Qui sommes-nous ? Une histoire de la diversité humaine*, Paris, Albin Michel.
- CLASTRES, P. (1980). *Recherches d'anthropologie politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- CLASTRES, P. (1974). *La société contre l'État*, Paris, Les Éditions de Minuit.

- D'IRIBARNE, P. (1996). *Vous serez tous des maîtres*, Paris, Éditions du Seuil.
- DUMONT, L. (1991). *Essais sur l'individualisme*, Paris, Éditions du Seuil.
- FITOUSSI, J.-P. et P. ROSANVALLON (1996). *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Éditions du Seuil.
- GAUCHET, M. (2005). *La condition historique*, Paris, Gallimard.
- GAUCHET, M. (1985). *Le désenchantement du monde*, Paris, Gallimard.
- GENET, J.-P. (2003). *La genèse de l'État moderne*, Paris, Presses universitaires de France.
- GENET, J.-P. (dir.) (1990). *L'État moderne : genèse*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique.
- GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France.
- GODELIER, M. (1984). *L'idéel et le matériel*, Paris, Fayard.
- HABERMAS, J. (1988). *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard.
- HEUSCH, L. (1993). «L'inversion de la dette», dans *Genèse de l'État moderne en Méditerranée : approches historique et anthropologique des pratiques et des représentations*, Rome, École française de Rome, p. 9-26.
- LAMBERT, Y. (2007). *La naissance des religions*, Paris, Armand Colin.
- LEGROS, R. (2006). *L'idée d'humanité*, Paris, Bernard Grasset.
- LEGROS, R. (1999). *L'avènement de la démocratie*, Paris, Bernard Grasset.
- MANENT, P. (1977). *Naissances de la politique moderne*, Paris, Payot.
- MENDEL, G. (2002). *Une histoire de l'autorité : permanences et variations*, Paris, Éditions La Découverte.
- PHILONENKO, A. (1968). *Théorie et praxis dans la pensée morale et politique de Kant et Fichte en 1793*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin.
- REINHARD, W. (dir.) (1996). *Les élites du pouvoir et la construction de l'État en Europe*, Paris, Presses universitaires de France.
- RENAUT, A. (dir.) (1999). *Histoire de la philosophie politique*, tomes I, II, III, Paris, Calmann-Lévy.
- RENAUT, A. (1995). *L'individu : réflexions sur la philosophie du sujet*, Paris, Hatier.
- RICHIR, M. (1998). *La naissance des dieux*, Paris, Hachette.
- RUHLEN, M. (1997). *L'origine des langues*, Paris, Belin.
- SÉGUY, J. (1980). *Christianisme et société*, Paris, Les Éditions du Cerf.
- SIMMEL, G. (1992). *Le conflit*, Paris, Circé.

- TAYLOR, C. (1998). *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne*, Montréal, Boréal.
- TAYLOR, C. (1997). *La liberté des modernes*, Paris, Presses universitaires de France.
- TAYLOR, C. (1992). *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin.
- TESTART, A. (2012). *Avant l'histoire. L'évolution des sociétés, de Lascaux à Carnac*, Paris, Gallimard.
- TESTART, A. (2004). *L'origine de l'État. La servitude volontaire II*, Paris, Éditions Errance.
- TESTART, A. (1982). *Les chasseurs-cueilleurs ou L'origine des inégalités*, Paris, Société d'ethnographie.
- THÉRIAULT, J. Y. (2002). *Critique de l'américanité*, Montréal, Québec Amérique.
- VEYNE, P. (2007). *Quand notre monde est devenu chrétien (312-394)*, Paris, Albin Michel.



Chapitre

2

L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE LES DIMENSIONS JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Sur le plan institutionnel, les États démocratiques contemporains varient, entre autres, selon la forme (d'État) qu'ils revêtent – depuis l'État unitaire plus ou moins centralisé jusqu'à l'État fédéral – et le régime de gouvernement qu'ils empruntent – parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel. Mais, dans tous les cas, il s'agit d'un État limité, d'un État soumis au droit et, en tout premier lieu, à la Charte constitutionnelle qui le régit. En effet, et qu'elle constitue un texte à part (comme en France et aux États-Unis) ou qu'elle résulte d'un ensemble de lois ordinaires (comme en Grande-Bretagne), la Constitution des pays démocratiques définit et limite les pouvoirs de l'État et régit les relations entre ce dernier et les citoyens et les groupes qui composent la société qu'il encadre.

Voilà, succinctement introduites, les trois dimensions que nous aborderons dans ce deuxième chapitre qui vise à familiariser le lecteur avec les principaux fondements des États démocratiques et les différentes architectures institutionnelles que ces États empruntent. Par ailleurs, et afin de faciliter une compréhension à la fois plus vivante et plus profonde des institutions démocratiques dont nous avons hérité, nous présenterons dans une première section les deux expériences historiques qui se sont révélées les plus marquantes en matière

d'institutionnalisation de la souveraineté populaire, les expériences française et américaine. Puis, nous procéderons dans la deuxième section à un bref examen de la nature et des fonctions d'une Constitution, et nous nous pencherons plus particulièrement sur la question de l'État de droit. Dans les troisième et quatrième sections, nous nous intéresserons successivement aux différentes formes d'État et aux différents régimes de gouvernement.

1. Deux trajectoires exemplaires dans la création des mécanismes institutionnels à la base de l'État-nation démocratique

Premiers États européens qui ont duré jusqu'à nos jours, la France et l'Angleterre offrent des exemples excellents, voire irremplaçables, du processus d'édification de l'État moderne. De plus, et si l'on prolonge le parcours anglais jusqu'à l'expérience américaine, on peut toucher avec ces deux exemples à l'émergence de la démocratie. C'est ce que nous ferons dans ce qui suit. Cela devrait nous permettre de redonner vie et profondeur aux institutions démocratiques dont nous avons hérité. Car les révolutions française et américaine ont constitué des références majeures pour le mouvement démocratique, la première par les idées révolutionnaires qu'elle a exportées, la seconde par la grande stabilité du système politique qu'elle a créé.

Nous verrons que l'un des principaux problèmes auxquels les sociétés modernes ont fait face a été de composer ou de recomposer une organisation politique cohérente et viable à partir d'individus qui se voulaient libres et égaux. Comment en effet penser le lien social dans une société qui doit partir des individus pour construire le collectif? Cette question est au cœur du débat philosophique depuis la fin du XVIII^e siècle. Elle est aussi le problème initial de la sociologie. Durkheim, par exemple, propose de distinguer deux types d'intégration sociale qui se seraient succédé à l'occasion de l'émergence de la modernité: la solidarité mécanique et la solidarité organique. Alors que la première était garantie par un consensus préalable sur les valeurs du fait que les membres de la société empruntaient presque totalement leur propre identité à l'identité collective, la seconde doit être visée, dans une perspective de coopération, en s'appuyant sur les efforts des individus. Nous allons donc parler des efforts qui ont été déployés durant la modernité pour instituer dans et pour une société d'individus

des institutions devant permettre coopération et solidarité (voir l'encadré 2.1). Il n'a pas été facile – il ne l'est toujours pas d'ailleurs – de créer un lien politique respectueux de la « déliaison » des individus. Et les cheminements historiques pour l'atteindre ont été divers.

Encadré 2.1. **Des orientations opposées à l'égard des institutions politiques à édifier**

Les efforts consentis en matière de création d'institutions politiques ne l'ont pas été selon un seul modèle ou dans un paradigme unique. Il y a bien sûr ceux qui, refusant la modernité, vont prôner un retour en arrière ou pratiquer la fuite en avant. Mais même parmi ceux qui adhéreront à la modernité, les points de vue divergeront. Afin d'illustrer ces divergences et d'introduire ainsi les projets qui se sont affrontés au cours des deux derniers siècles, nous pouvons comparer avec intérêt les deux figures emblématiques suivantes qui incarnent des orientations opposées à l'égard des institutions politiques à édifier : Hobbes et Rousseau.

Thomas Hobbes (1588-1679) s'inscrit dès le départ dans une problématique moderne. Pour lui, la société n'est pas chose naturelle et le fait social, loin de pouvoir constituer le point de départ de la réflexion politique, doit lui-même être déduit d'éléments plus originels : les individus, des individus qui ne poursuivent dans une société que l'utilité ou un plaisir strictement égoïste de retour sur soi dans la vaine gloire. Ces deux passions ne peuvent conduire les individus qu'à rechercher la domination et non l'association. Comment alors réunir les êtres humains ? C'est en tenant compte d'une troisième passion que Hobbes va pouvoir élaborer sa réponse : c'est de la crainte engendrée par l'hostilité que peut naître la société, sous la forme d'un contrat de souveraineté où tous, dans l'espace public, se soumettent au pouvoir absolu d'un seul. L'institution d'un tel pouvoir est donc la seule riposte possible à la menace que constitue la guerre de tous contre tous. Les humains ne peuvent vivre sans un pouvoir commun qui les tienne tous en respect.

La position de Hobbes est celle du scepticisme (on ne peut tableur sur la raison et sur la discussion) et la démarche qu'il propose à l'individu est une dépossession, ce en quoi sa pensée s'avère proprement rétrograde : toute opinion doit être placée dans la dépendance et à la merci d'une autorisation souveraine, elle-même vicairie de la nécessité. Tous ceux qui défendront un pouvoir fort ou absolu reprendront cette position. Mais attention, Hobbes ne justifie pas le despotisme :

la soumission au souverain ne doit prévaloir, selon lui, que dans l'espace public et non dans les consciences. Affirmant plusieurs fois les limites du pouvoir de l'État, Hobbes peut être perçu comme le fondateur d'un certain libéralisme.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) est pour sa part à la recherche de la formule d'une société non abusive qui permette à l'existence sociale de porter tous les bienfaits tenant à son essence. Son questionnement porte sur la façon d'organiser le corps politique pour que l'exercice de la liberté y soit le plus large possible. Et liberté doit s'entendre ici comme la capacité d'accomplir de manière effective les projets que je forme. Le défi consiste à trouver une forme d'association par laquelle chacun s'unissant à tous reste aussi libre qu'« auparavant ». Rousseau va s'appuyer sur la théorie du contrat telle que John Locke (1632-1704) l'a reformulée. Celui-ci avait en effet ajouté au contrat traditionnel par lequel un peuple établissait le gouvernement un autre contrat, antérieur, le contrat d'association. Il s'agit d'un accord qui fonde l'adhésion à une communauté politique comportant un pouvoir commun de décision sur le consentement préalable de l'individu. Selon Rousseau, c'est un tel contrat qui peut permettre à un peuple de s'autodéterminer librement. Afin d'assurer à chacun l'exercice le plus large possible de sa liberté, la société doit reposer sur un contrat d'association qui fonde la souveraineté du peuple.

La position de Rousseau se révèle la parfaite antithèse de la position hobbesienne. Pour Rousseau, l'aliénation par un peuple de sa souveraineté au profit d'un prince ou de quelconques représentants est non seulement illégitime, mais dénuée de sens : un peuple qui promettrait simplement d'obéir se dissoudrait par cet acte et perdrait sa qualité de peuple. Le peuple ne saurait renier sa liberté (aliéner sa souveraineté) sans renier son propre être. L'idée de souveraineté collective va servir de ferment à tous ces efforts déployés depuis la fin du XVIII^e siècle en vue d'établir des institutions propres à soutenir une association d'êtres humains libres et égaux. Mais comment incarner cette souveraineté ? Voilà la question.

1.1. Le cas français

La France, surtout dans sa partie nord, a été la région porteuse de la féodalité occidentale. Aussi les débuts de la monarchie y furent-ils lents et modestes. Les Capétiens (dynastie qui régnera de 987 à 1328) ne purent en effet étendre que lentement et difficilement leurs droits

de suzeraineté à partir de l'Île-de-France. C'est en utilisant les liens féodaux à leur profit, par la guerre, le mariage et l'héritage, qu'ils ajoutèrent graduellement au domaine royal les différentes provinces françaises, auxquelles ils devront par ailleurs permettre de conserver leurs coutumes et institutions. Ayant eu à lutter constamment pour constituer la nation, l'État français ne cessera de chercher à accroître son autonomie et à étendre son emprise sur la société civile. Et du XV^e au XVII^e siècle, s'édifiera la royauté absolue (voir l'encadré 2.2). Les nobles se révolteront plusieurs fois, mais finiront par se soumettre en acceptant d'entrer au service du roi comme officiers civils et militaires. L'absolutisme français atteignit finalement son apogée sous le règne de Louis XIV.

Encadré 2.2. **La royauté absolue**

Le terme « absolu » est une appellation erronée. Aucune monarchie occidentale n'a jamais joui d'un pouvoir absolu sur ses sujets dans le sens de despotisme sans entraves. Elles étaient toutes limitées, même au summum de leurs prérogatives, par la loi « divine » ou la loi « naturelle ». Aucun des absolutismes ne peut jamais disposer à volonté de la liberté ni des propriétés foncières de la noblesse ou de la bourgeoisie. Ils ne réussirent pas davantage à achever la centralisation administrative ou l'unification juridique : les particularismes corporatistes et les hétérogénéités régionales, héritage de l'époque médiévale, subsistèrent dans l'Ancien Régime jusqu'à son renversement final. En fait, la monarchie absolue à l'Ouest fut toujours doublement limitée : par la persistance de corps politiques traditionnels au-dessous d'elle et par la présence d'une loi morale au-dessus d'elle.

C'est donc dans une opposition à une autorité royale qui avait historiquement absorbé l'identité intégrale du corps collectif que les révolutionnaires de 1789 tenteront de traduire dans toute sa plénitude la souveraineté collective. Le fait de chercher à réaliser le pouvoir direct de la société sur elle-même dans un tel contexte explique, selon certains, l'échec de la Révolution. Croyant que l'installation de la Nation au commandement levait toute hypothèque quant à l'exercice de la souveraineté, les Français n'arriveront pas – avant longtemps – à produire une forme viable de gouvernement démocratique. Et celle-ci empruntera finalement des chemins opposés à ceux que les Français

de 1789 avaient rationnellement déduits des principes fondateurs d'un Rousseau, par exemple. En effet, qu'il s'agisse de l'élévation du pouvoir exécutif (dont on croyait qu'il devait être confiné à une fonction strictement subordonnée d'exécution et d'application des lois, afin d'assurer la suprématie au pouvoir législatif, identifié à la Nation), de la mise en place de plusieurs assemblées (alors que l'assemblée unique était jugée la seule forme appropriée pour mettre en œuvre une souveraineté essentiellement indivisible), de l'indépendance du pouvoir judiciaire (qui était considéré comme une simple branche de l'exécutif) ou de la place ménagée à la division partisane et à la discorde des intérêts, les régimes démocratiques n'ont pu se développer que par la différenciation d'instances dont les attributions se chevauchent et par rapport auxquelles le peuple se tient à distance.

En 1789, devant la nécessité d'inventer les formes politiques de la rupture avec un ordre absolutiste, tous se réfèrent à la souveraineté du peuple comme principe organisateur de tout ordre politique moderne. Mais alors que certains croient que cette souveraineté doit s'incarner dans un pouvoir populaire immédiatement et continûment actif, d'autres en ont une conception beaucoup plus restrictive qui la limite au simple consentement donné à l'exercice de l'autorité par les gouvernants. Coincée entre ces deux positions opposées, la Révolution va échouer à donner forme à une démocratie représentative. Tantôt, pendant la Terreur (1793-1794), le pouvoir sauvage de l'insurrection s'impose à la base tandis que règne au sommet une dictature des comités; tantôt, en réaction au dérapage destructeur des libertés, c'est l'obsession de l'ordre qui dicte sa loi. La difficulté d'institutionnaliser la souveraineté va perdurer pendant la plus grande partie du XIX^e siècle. Plusieurs théories seront alors échafaudées.

Sous la Restauration (1815-1830) et la monarchie de Juillet (1830-1848), les libéraux doctrinaires défendront une conception libérale et capacitaire: aux plus capables de faire prévaloir la raison et de protéger les droits des individus. Cette aristocratie élective se révélera n'être qu'un pouvoir de classe. À l'encontre de celui-ci, les partisans du gouvernement direct concevront un pouvoir quasi transparent et délié de tout lien avec les intérêts particuliers. Affirmant la capacité de la société à s'autogouverner, ils en viennent pratiquement à proposer la dissolution de l'instance proprement politique: dès lors que le peuple fait ses affaires lui-même, on passe du gouvernement (complexe) des hommes à l'administration (simple) des choses.

Cette utopie négatrice du politique connaîtra encore de beaux jours sous le communisme. Imprégnés eux aussi de la vision antipluraliste dominante dans la culture politique française, les défenseurs du Second Empire (1852-1870) prôneront pour leur part une sorte de « démocratie illibérale », le césarisme, qui rejette les libertés publiques (de la presse, d'organisation partisane, etc.) et les corps intermédiaires politiques accusés de perturber l'expression authentique de la volonté générale pour s'en remettre au chef, véritable incarnation du peuple. Finalement, ce n'est que dans les années 1870 et 1880 qu'un gouvernement représentatif sera institutionnalisé à distance des caricatures et des utopies qui s'étaient succédé sous les espèces de l'ordre capacitaire, de l'idéologie du gouvernement direct et du césarisme. Par ailleurs, la République sera alors corsetée dans un parlementarisme qui ne sera pas sans poser de nombreux problèmes et qui prévaudra jusqu'en 1958. La V^e République viendra en effet diminuer les pouvoirs du Parlement au profit du renforcement de l'exécutif et spécifiquement du président de la République.

1.2. Le cas anglo-américain

Porteurs d'une tradition autre, la tradition britannique, et dans des circonstances différentes, les Américains vont réussir, là où les Français ont échoué, à monter des mécanismes constitutionnels pertinents et durables pour donner corps à la souveraineté populaire. Voyons tout d'abord ce qu'il en est de la tradition britannique.

• La tradition britannique

En Angleterre, les rois eurent beaucoup moins de difficulté à établir leur souveraineté qu'en France. Profitant de la taille modeste du pays, ils réussirent par une série de conquêtes à constituer un royaume unique. Déjà au IX^e siècle, les institutions étaient identiques dans tout le pays. En 1066, Guillaume le Conquérant envahit l'Angleterre. Conserver pour lui une grande partie du territoire, il distribue le reste à ses principaux compagnons d'armes, mais sous forme de fiefs largement dispersés. Il en résultera une classe noble très réduite, sans potentats territoriaux indépendants comparables à ceux du continent, et surtout unifiée. Il n'y aura en effet en Angleterre qu'une seule institution collective de la classe dirigeante féodale, le Parlement, qui coïncidera avec les frontières mêmes du pays, et non pas plusieurs correspondant à plusieurs provinces. Grâce à sa force et à la sécurité dont elle jouit, la Couronne va pouvoir assumer et développer les libertés locales léguées

par les Saxons – ceux-ci avaient l'habitude de débattre et de régler localement, sans recours à une bureaucratie centrale, un grand nombre de questions administratives et judiciaires – et contraindre les grands du royaume, les barons, à les respecter. Ceux-ci vont par ailleurs s'assurer que le roi respecte leurs propres droits acquis. C'est ainsi qu'en 1215, les barons vont forcer un Jean sans Terre à accepter la Grande Charte.

Il est par ailleurs remarquable que la monarchie médiévale la plus forte d'Occident en soit venue à produire l'absolutisme le plus faible et le moins durable. Les tentatives de création d'une monarchie autoritaire ont en effet été contrées, notamment à cause de la force des traditions politiques et de la solidité des institutions héritées du Moyen Âge, mais également sous l'impact des idées apportées par le puritanisme (voir l'encadré 2.3). Conduites au XVII^e siècle, les dernières tentatives verront le Parlement se dresser contre le roi Charles I^{er}, ce qui donnera lieu à la *Civil War* (1642-1649) au cours de laquelle le roi sera décapité, puis contre son successeur Jacques II lors de la *Glorious Revolution* (1688-1689). Ce sont les idées formulées durant cette dernière par les Whigs – ceux qui s'opposaient à l'autoritarisme royal – que Locke théoriserà. Celui-ci revendique un gouvernement constitutionnel, c'est-à-dire la limitation expresse de l'exercice du pouvoir politique et un certain équilibre entre les différentes composantes du gouvernement, afin de garantir aux individus leurs droits civils. Selon lui, l'autorité politique doit reposer sur le consentement du peuple, viser la préservation du bien public et respecter la liberté de conscience qui est située hors de la sphère de toute autorité politique.

En 1700, le Parlement est donc devenu une puissance politique incontournable qui limite l'arbitraire royal. Toutefois, il n'est pas à cette époque l'expression d'un mouvement démocratique, mais le représentant d'une mince couche oligarchique. Le droit de vote est très restreint et inégalitaire, et la Chambre des lords qui est héréditaire continue de jouir d'importantes prérogatives. La démocratisation des institutions représentatives devra attendre le XIX^e siècle.

• L'expérience américaine

Créées au XVII^e siècle, soit à une époque où le pouvoir de Londres était affaibli, les 13 colonies américaines vont jouir, dans les faits et longtemps, d'une large mesure d'indépendance. Mais à partir de 1763, à la suite de la conquête de la Nouvelle-France, Londres devient plus

Encadré 2.3. Le puritanisme et ses conséquences politiques

La Réforme protestante est initiée, au début du XVI^e siècle, par Martin Luther et Jean Calvin. Alors que l'influence du premier, pour qui l'État est un mal nécessaire, marquera le monde germanique et scandinave, celle du second, qui envisage la construction d'une cité conforme à la morale chrétienne, affectera graduellement les sociétés anglo-saxonnes. C'est au XVII^e siècle et à l'intérieur de certaines sectes protestantes anglaises et néerlandaises (les puritains) que la pensée calviniste évoluera jusqu'à contribuer de façon importante à la formation des idéaux du monde moderne. Il en sera ainsi pour ce qui concerne le développement de l'individualisme – un individualisme marqué par la recherche d'autonomie, l'esprit d'initiative, la discipline personnelle et l'idéal de maîtrise de soi – et de l'ascèse intramondaine – car c'est dans le monde et dans son action sur lui que le puritain trouve son salut.

Dans le monde politique, le puritanisme, ce « protestantisme individualiste d'activisme ascétique », a favorisé, à divers degrés, la démocratie libérale. Le puritanisme considère l'État d'un point de vue strictement utilitaire : l'État doit assurer l'ordre, la discipline, et permettre ici l'existence harmonieuse de la société. L'État ne saurait prétendre se faire porteur de valeurs éthiques. Il n'y a pas à le mépriser ou à le glorifier selon le cas, comme dans le catholicisme. Il n'y a pas à s'y soumettre en dernière instance, comme à un mal inévitable, ainsi que le luthéranisme a tendance à le faire. Pour les puritains, l'État doit répondre à ses finalités rationnelles utilitaires, sans intervenir dans celles des Églises, étant entendu que celles-ci ne doivent pas non plus rechercher en lui un appui pour dominer la culture.

Le puritanisme va fournir aux révolutionnaires anglais du XVII^e siècle tout à la fois les idées (les arguments qui justifient la lutte contre l'absolutisme), le modèle organisationnel (de petits groupes fermés de militants enthousiastes sous la direction d'une élite) et la direction (les chefs) qui vont leur permettre de l'emporter. Soulignons enfin que, à la suite des persécutions vécues en Angleterre, un bon nombre de puritains émigrèrent en Amérique.

exigeant : il faut payer les frais de cette conquête et l'entretien d'une armée forte capable de surveiller les Canadiens et les Indiens. Héritiers des idées politiques anglaises, les Américains vont refuser de payer des impôts votés par un Parlement où ils ne sont pas représentés. Le conflit s'envenime. Les Américains s'insurgent et déclarent l'Indépendance (1776).

Après la guerre d'Indépendance, les 13 colonies se métamorphosent en 13 États, vaguement liés les uns aux autres par un Congrès sans autorité. Commence alors une période très agitée marquée par des luttes commerciales entre les 13 États, mais aussi et surtout par des luttes entre groupes et classes qui frôlent à certains moments la guerre civile. C'est au cours de cette période que seront créées la plupart des institutions politiques qui existent toujours aujourd'hui.

Objet d'immenses espérances, la fondation d'une nouvelle société politique en Amérique a donné lieu à un débat tumultueux marqué d'incessantes controverses. Entre la révolte initiale contre un gouvernement anglais dont ils considèrent qu'il veut les soumettre complètement – révolte inspirée par le courant whig radical porteur d'un libéralisme extrême et d'une forte méfiance à l'égard du pouvoir – et la Constitution fédérale de 1787, les Américains ont vécu un véritable processus révolutionnaire. Entre 1770 et 1787, non seulement ils ont édifié de nouvelles formes de gouvernement, mais ils ont forgé une conception nouvelle de la politique, une conception qui les a fait passer d'un univers de pensée essentiellement classique et médiéval à un univers de pensée clairement moderne.

Au début, les Américains comprennent et justifient leur rébellion en se fondant sur les principes de la Constitution anglaise tels qu'ils les interprètent sous l'influence du courant whig radical. Même après avoir rejeté la monarchie et institué le républicanisme, ils visent à développer la démocratie à l'intérieur d'un régime mixte (voir l'encadré 2.4). Mais la réalité les forcera à innover. Entre 1770 et 1780, les Américains vont en effet s'opposer pour savoir qui doit dominer leurs nouvelles législatures républicaines. Pendant ces mêmes années, leurs assemblées législatives s'arrogèrent non seulement les responsabilités exécutives et judiciaires, la séparation des pouvoirs ne signifiant plus guère à l'époque que l'interdiction d'occuper plusieurs emplois publics, mais aussi le droit de modifier ou d'interpréter les Constitutions lorsqu'elles jugeaient que les besoins de la société l'exigeaient. La liberté avait, selon certains, conduit à l'anarchie et au rejet de tout gouvernement : attroupelements, agitation électorale, essor des organisations extralégislatives, imposition de restrictions constitutionnelles variées à l'autorité législative et revendication croissante de la représentation réelle la plus extrême.

Encadré 2.4. La théorie du régime mixte

Au XVIII^e siècle, la Constitution anglaise incarnait, aux yeux de tous, l'idéal politique. Aussi, et même après l'Indépendance (1776), les Américains vont-ils en conserver les vieux paradigmes : ils souhaitent bien sûr que le peuple prenne une grande part aux gouvernements de leurs nouveaux États, mais ils envisagent toujours un régime mixte et non une démocratie pure.

Remontant à l'époque des Grecs, la théorie du gouvernement mixte dominait la pensée politique occidentale depuis des siècles. Elle se fondait sur la vieille classification des formes de gouvernement en trois types idéaux : la monarchie, l'aristocratie, la démocratie. Selon l'avis commun, aucune de ces formes simples de gouvernement ne saurait par elle-même rester stable. Les humains recherchant avidement toujours plus de pouvoir, la monarchie se pervertit en despotisme, l'aristocratie crée la discorde ou l'usurpation, la démocratie dégénère en anarchie. Le régime mixte ou balancé vise à empêcher ces perversions. Il s'agit de s'assurer que les diverses forces se contrebalancent. Par sa traduction dans la Constitution anglaise, la théorie du régime mixte avait acquis une prééminence extraordinaire.

Cela va conduire certains Américains à rechercher dans un premier temps l'« aristocratie naturelle » américaine, ce qui ne sera évidemment pas sans poser d'importantes difficultés : la difficulté de distinguer les gens selon le talent ou la sagesse, et l'iniquité d'une distinction par la richesse.

Les principes qui se dégagent de la Constitution américaine

La volonté de garantir l'ordre et la nécessité de s'entendre pour se partager l'immense territoire situé à l'ouest des 13 colonies poussèrent à l'adoption de la Constitution (1787). Perçue comme une loi fondamentale, à l'écart de toutes les institutions gouvernementales et servant à les contrôler, cette Constitution sera le fruit d'un compromis entre grands et petits États. Deux chambres seront créées : celle des représentants, dont le nombre sera proportionnel à la population, et le Sénat qui comptera deux sénateurs par État. La Constitution visera par ailleurs à répondre à la fois à la nécessité de créer un gouvernement républicain pour conserver l'appui populaire et au désir de se prémunir contre la démagogie pour garder la confiance des notables. Paradoxalement, c'est en se réclamant de la doctrine de la souveraineté que l'élite sociale

et économique, adversaire des actions de masse, va finalement pouvoir harnacher le pouvoir populaire, en amenant une majorité désenchantée par les désordres à la conviction qu'un pouvoir législatif, absolu et sans appel, doit résider non pas dans un corps particulier, mais dans le peuple en général. Le fait est que dans ses rassemblements, ses comités de district et ses conventions, comme dans ses instructions explicites à ses députés élus, le peuple lui-même semblait avoir remplacé ses représentants aux assemblées législatives. N'étant plus associé à un organe du gouvernement (à la façon dont, par exemple, les Anglais participaient à leur gouvernement par le truchement de la Chambre des communes), le peuple américain enveloppait désormais le gouvernement tout entier : aucune branche ni aucun organe ne pouvaient parler avec l'autorité entière du peuple. L'élite prit acte de ces changements et leur donna un corps théorique. Par ailleurs, cette nouvelle conception permit de procéder à une véritable séparation des pouvoirs, les réformateurs constitutionnels pouvant encore là arguer de la souveraineté pour instituer des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ne dépendant pas l'un de l'autre, mais étant également responsables devant le peuple et se limitant les uns les autres. Ce jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs est devenu l'un des principes dominants du système politique américain.

Les Américains avaient commencé la Révolution en considérant le peuple comme une entité homogène au sein de la société, dressée contre les gouvernants. Ils transformèrent le peuple de la même façon que les Anglais avaient transformé les gouvernants un siècle plus tôt : ils brisèrent la relation d'intérêt existant entre les individus et firent naître la guerre entre eux, exactement comme les Anglais du XVII^e siècle avaient séparé et opposé les intérêts des gouvernants et ceux du peuple. C'est donc à travers l'épreuve du réel que les Américains seront passés d'une société conçue comme corps collectif, dans lequel le projet d'une défense théorique des droits de la minorité contre le pouvoir de la majorité du peuple aurait eu bien peu de sens, à une société comprise comme composée d'individus aux intérêts variés et opposés entre eux. Dans une telle société, on ne pouvait plus se borner à définir la politique comme une lutte entre les gouvernants et le peuple. On considérera désormais que les luttes politiques sont internes au peuple, qu'elles opposent les divers groupes et les divers individus qui cherchent à prendre le contrôle d'un gouvernement privé de son ancienne identité avec la société.

C'est cette désincorporation du gouvernement et de la société qui rendit finalement possible la conception moderne de la politique et permit par la suite de légitimer la rivalité des partis au sein du peuple.

Le projet de souveraineté, de prise de la société sur elle-même, a donc dû emprunter des canaux tout autres que ceux qui étaient spontanément apparus au départ. Plutôt que d'être confinée à une position strictement subordonnée, la fonction exécutive a été élevée à la prééminence. Alors que l'assemblée unique était perçue comme la seule forme appropriée pour asseoir une souveraineté essentiellement indivisible, plusieurs assemblées ont été mises en place. Le pouvoir judiciaire qui était considéré comme une simple branche de l'exécutif a gagné en indépendance. L'expérience américaine a démontré que les régimes démocratiques ne peuvent se développer que par la différenciation d'instances dont les attributions se chevauchent et par rapport auxquelles le peuple garde ses distances. Les dispositifs institutionnels des pays démocratiques vont varier tout autant que les voies qui ont permis de les établir, mais dans tous les cas va s'affirmer cette double articulation des différences internes du pouvoir et de la différence entre pouvoir et société. Pensons, par exemple, à la voie anglaise si singulière, où c'est sans cassure politique ni réécriture constitutionnelle que le passage a pu se faire, en un demi-siècle (de 1782 à 1832), d'un système moniste où la représentation continuait de s'inscrire à l'intérieur de l'incorporation royale à un système à base de différences explicitement marquées : différence du roi qui règne et du premier ministre qui gouverne, différence du cabinet qui incarne la puissance exécutive et du Parlement législateur, différence des représentants et du peuple représenté.

2. L'État de droit

En démocratie, les rapports entre les citoyens et l'État – tout autant que les relations des citoyens entre eux – sont d'abord et avant tout régulés par le droit. Ne se réduisant nullement à des normes régulant le comportement, le droit y permet de programmer et de diriger le pouvoir d'État. Pour qu'il soit légitime, celui-ci doit en effet être conforme au droit, un droit dont il ne détient pas le principe puisqu'il y a en démocratie une désintringation entre la sphère du pouvoir et la sphère de la loi, désintringation qui prend sa source dans l'affirmation de droits fondamentaux. La loi de la majorité, qui est intrinsèquement arbitraire, ne peut y être tenue pour juste que dans la mesure où elle se conforme aux principes

générateurs de la démocratie : l'égalité, l'autonomie et l'indépendance individuelle – ce qui exclut, par exemple, toute discrimination, toute censure ou tout viol de la vie privée.

Le droit organise et régleme donc le pouvoir étatique : il assujettit le pouvoir exécutif et son administration à la légalité et interdit par conséquent toute mesure arbitraire, garantit aux citoyens l'autonomie privée et publique et leur assure des droits défensifs qu'ils peuvent faire valoir par rapport à l'appareil d'État. Cette fonction du droit correspond à ce que l'on entend habituellement par État de droit. Il s'agit de limiter le pouvoir et d'empêcher l'arbitraire, ce que les libéraux ont depuis toujours revendiqué. Cela est essentiel, car tout État, y compris l'État démocratique, est, en tant que pouvoir, porteur d'« arbitraire » et de « violence », mais également du fait que, contrairement à ce qui prévaut dans la société aristocratique, en démocratie, les pouvoirs ne sont plus « naturellement » limités ni par le haut (par une Loi révélée ou les principes d'une religion) ni par le bas (par des pouvoirs intermédiaires autonomes). En démocratie, le droit assure par ailleurs une autre fonction que nous aborderons dans le chapitre suivant : il génère des institutions qui font prévaloir la volonté générale.

Aristote, déjà, avait insisté sur la nécessité de limiter le pouvoir en assurant le règne de la loi. À l'encontre de la pensée scolastique du Moyen Âge selon laquelle les gouvernants doivent être des souverains à part entière, c'est-à-dire exempts de toute obligation formelle de se soumettre aux lois positives, les humanistes de la Renaissance vont renouer avec cette conviction qu'il faut contraindre gouvernants et magistrats à respecter la loi afin de les empêcher de sombrer dans la condition de tyrans. Les dérives qu'a connues la Révolution française viendront démontrer la nécessité de limiter le pouvoir même lorsqu'il est fondé sur la souveraineté populaire.

Par ailleurs, Aristote proposait aussi de distinguer *des* pouvoirs, ce en quoi il anticipait l'idée de leur séparation qui sera défendue au XVIII^e siècle, particulièrement par Montesquieu. Pour celui-ci, limiter le pouvoir, c'est non seulement l'assujettir à la loi, mais également le partager : pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut disposer les choses de telle façon que le pouvoir arrête le pouvoir. C'est ainsi qu'en répartissant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire entre différents corps, la Constitution américaine assurera un équilibre entre des puissances qui se balancent ou se « contrebalancent ».

2.1. Nature et fonctions d'une Constitution

Le droit qui organise et régleme le pouvoir étatique se trouve d'abord et avant tout dans la Constitution, loi suprême d'un État à laquelle toutes les autres lois doivent se conformer. Voyons les diverses fonctions d'une Constitution type.

• Définir et légitimer la nature du régime politique

Premièrement, la Constitution définit et légitime la nature du régime politique. En démocratie, cette fonction s'avère fondamentale puisque l'on n'y peut légitimer le pouvoir politique en se référant à une autorité extérieure, à la volonté divine par exemple. Si l'on écarte les conceptions de nature religieuse et que l'on refuse de fonder l'ordre politique sur la force, il reste la théorie démocratique de la souveraineté du peuple, laquelle incarne l'idée que c'est le peuple qui jouit du pouvoir originel, c'est-à-dire fondateur des autres pouvoirs. Souverain, le peuple est l'unique source du pouvoir délégué aux gouvernants et la référence qui s'impose constamment à eux. Les Constitutions formulent de différentes façons cette reconnaissance de la souveraineté du peuple. On trouve par exemple dans les Constitutions française et allemande les libellés suivants : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » (*Constitution de 1958*, article 3) ; « Tout pouvoir d'État émane du peuple » (*Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne*, article 20).

• Proclamer les valeurs fondamentales et définir les lois prépondérantes

Deuxièmement, la Constitution proclame les valeurs tenues pour « sacrées », la primauté du droit par exemple, et définit les lois prépondérantes. Car le droit fonctionne de façon pyramidale. Il est constitué de normes hiérarchisées, en sorte que les règles de rang inférieur tirent leur valeur obligatoire de ce qu'elles sont conformes à une règle supérieure ou autorisées par elle. C'est ainsi que le législateur lui-même ne saurait adopter des règles générales (des lois) que dans les limites des compétences qui lui sont dévolues par la Constitution et dans le respect des valeurs établies comme « sacrées » et des lois instituées comme prépondérantes, lois qui empruntent souvent aujourd'hui la forme d'une charte des droits et libertés. De tradition américaine (voir l'encadré 2.5), cette conception de la supériorité de la Constitution sur la Loi et de la nécessité de poser en amont des règles de fond qui conditionnent le contenu des législations qui pourront être établies se trouve dans de nombreuses Constitutions.

Encadré 2.5. La conception américaine de l'État de droit

Dès l'origine, le constitutionnalisme américain impose l'existence de normes qui contraignent l'ensemble des pouvoirs publics institués. Le contexte historique de la guerre d'Indépendance contre le pouvoir britannique était favorable à cette conception. Les 13 colonies s'étaient révoltées contre une législation du Parlement de Londres jugée attentatoire à la liberté du commerce, mais aussi à ce qu'elles estimaient être le droit de gérer librement leurs propres affaires. Devenues États indépendants, elles n'accepteront de ratifier la Constitution fédérale de Philadelphie qu'à la condition de voir adoptés les dix premiers amendements qui garantissent des libertés fondamentales opposables aussi bien au Congrès qu'au président des États-Unis. La création d'une Cour suprême, compétente pour accueillir en dernière instance les recours contre d'éventuelles violations, permettait d'assurer le respect de ces normes juridiques non seulement par les organes exécutifs et législatifs de l'État fédéral, mais aussi par ceux des États fédérés.

La conception américaine de l'État de droit se fonde ainsi sur une hiérarchie des normes qui institue la supériorité, symbolique et juridique, des amendements constitutionnels sur toute autre norme juridique, même s'il s'agit de lois conçues et adoptées par les représentants du peuple. La Constitution est bien plus qu'une charte des pouvoirs publics ; elle établit des règles de fond que les législateurs ne pourront pas écarter.

Depuis les années 1950, les expériences totalitaires leur ayant fait prendre conscience de la nécessité d'encadrer l'État, plusieurs pays ont emprunté la voie tracée par les Américains. C'est ainsi qu'en 1949, au sortir du totalitarisme nazi et au moment de se doter de sa *Loi fondamentale*, l'Allemagne a adopté une charte des libertés fondamentales et un système de contrôle juridictionnel. En France, l'idée de soumettre la loi, « expression de la volonté générale », à un droit supérieur s'est longtemps heurtée à des difficultés juridiques et politiques particulières. La notion de souveraineté populaire, fortement ancrée depuis la Révolution, semblait interdire toutes bornes au pouvoir de ceux qui légifèrent au nom du peuple. Les choses ont changé depuis 1958, avec la création du Conseil constitutionnel, qui peut juger si les lois adoptées sont conformes à la Constitution, et l'évolution de sa jurisprudence. Pour sa part, le Canada a adopté une charte des droits en 1982.

• Déterminer la forme d'État et le régime de gouvernement

Les deux dernières fonctions d'une Constitution déterminent la forme d'État – la Constitution établit le nombre de paliers gouvernementaux et répartit entre eux les juridictions – et le régime de gouvernement – la Constitution définit les structures de l'État (les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire) et leurs modes de relations. Ces deux fonctions feront l'objet d'un traitement approfondi dans les sections trois et quatre de ce chapitre. Ajoutons simplement pour terminer ce point que la Constitution désigne normalement un arbitre constitutionnel – la Cour suprême aux États-Unis ou le Conseil constitutionnel en France – et précise le processus d'amendement.

2.2. Un exemple : la Constitution canadienne

La Constitution d'un pays n'est pas nécessairement codifiée en entier dans les lois. En plus d'une partie écrite, la Constitution peut comporter une partie non écrite. C'est le cas du Canada qui a hérité en cela de la tradition britannique – le Royaume-Uni, rappelons-le, ne possède pas de Constitution écrite au sens d'un document intégral.

• Ses composantes

La partie écrite de la Constitution canadienne se trouve pour l'essentiel dans une loi de 1867 du Parlement du Royaume-Uni : *The British North America Act*. Si l'on excepte l'admission de nouvelles provinces, la Constitution a été amendée une trentaine de fois entre 1870 et 1982. Comme l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* était une loi du Parlement britannique, le Parlement canadien devait recevoir l'autorisation de ce dernier pour y apporter des amendements. En 1982, la *Loi constitutionnelle de 1867* a été rapatriée au Canada, c'est-à-dire que le Parlement de Londres a accepté de la considérer comme désuète en tant que loi britannique et que le Parlement canadien et les provinces canadiennes, à l'exception du Québec, l'ont reconnue comme une loi canadienne.

Plusieurs principes constitutionnels fondamentaux ne se trouvent pas explicitement énoncés dans la partie écrite de la Constitution. Ils sont hérités de la tradition britannique. D'ailleurs, la Constitution canadienne (le préambule de 1867) commence par affirmer qu'elle repose sur les mêmes principes que la Constitution du Royaume-Uni. Ces principes touchent d'abord la primauté du droit : tout acteur public comme tout acteur privé doit se conformer aux lois en vigueur ; il n'est pas

de pouvoir arbitraire. Ils touchent également la souveraineté du Parlement. Absolue dans le cas britannique, cette souveraineté est limitée dans le cas canadien à la fois par le cadre fédéral – le Parlement central et celui de chacune des provinces ne peuvent légiférer que dans les matières qui ressortissent à leurs compétences respectives – et, depuis 1982, par la *Charte canadienne des droits et libertés* qui place les droits individuels et collectifs qui y sont définis au-dessus des lois ordinaires adoptées par les parlements. Ces principes touchent enfin l'indépendance du judiciaire.

À la partie écrite s'ajoutent également des conventions constitutionnelles, c'est-à-dire des règles clairement établies et respectées par les acteurs politiques, résultant de comportements répétés, mais qui n'ont pas force de loi. On peut souligner ici les conventions sur la responsabilité ministérielle et l'existence du premier ministre, dont nous reparlerons, et celle qui veut que le gouverneur général (comme représentant du monarque) et les lieutenants-gouverneurs sanctionnent les lois adoptées par les chambres sans s'y opposer ni poser de conditions. Tout cela explique qu'une lecture littérale de la Constitution ne peut être que mystifiante : c'est ainsi que, selon la lettre, tout le pouvoir exécutif appartient à la Reine, laquelle est aidée et avisée par un conseil. On ne saurait reconnaître là la réalité politique canadienne.

• **Le cheminement vers l'indépendance**

Avant de nous pencher sur les changements apportés en 1982, rappelons que le décrochage colonial du Canada s'est fait sans coup d'éclat : l'indépendance canadienne s'est réalisée avec l'accord de la métropole, sans rupture, à petits pas et sans événement fondateur. En 1867, le Canada obtient les pouvoirs en matière d'affaires intérieures, sous contrainte qu'aucune loi n'entre en conflit avec des lois impériales. En 1931, par le *Statut de Westminster*, le Canada devient un dominion indépendant et, par conséquent, maître de ses affaires extérieures. Mais la citoyenneté britannique sera maintenue jusqu'en 1946 et ce n'est qu'en 1965 que seront adoptés un hymne national et un drapeau entièrement canadiens. En 1982, enfin, la *Loi constitutionnelle de 1867* est rapatriée au Canada.

• **Les changements apportés en 1982**

Hormis l'introduction d'une charte des droits, le texte de 1982 n'apporte aucune modification majeure à la structure du gouvernement non plus qu'à la répartition des pouvoirs entre les gouvernements central

et provinciaux. Le style désuet (sinon archaïque) et mystifiant demeure donc. En plus de l'introduction d'une charte des droits et libertés qui doit être interprétée de façon à préserver et à renforcer le patrimoine multiculturel des Canadiens, les changements sont : l'adoption d'une formule d'amendement, la consécration de certains droits des peuples autochtones, la constitutionnalisation du principe de la péréquation, l'acquisition par les provinces de certaines compétences dans la gestion et l'exportation des ressources naturelles.

Nous reviendrons dans un prochain chapitre sur les impacts de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Arrêtons-nous ici quelques instants sur la formule d'amendement qui a provoqué depuis 1982 des difficultés lors de deux tentatives de changement : celle de l'*Accord du lac Meech* et celle de l'*Accord de Charlottetown*. De 1867 à 1931, seul le Parlement de Londres pouvait apporter un amendement au *British North America Act* : les demandes canadiennes étaient examinées, puis transmises, s'il y avait lieu, par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres. En 1931, par le *Statut de Westminster*, le gouvernement britannique s'est désisté du droit d'amender la Constitution canadienne, sauf à la demande expresse du Parlement du Canada. Par contre, cela n'introduisait pas de mécanisme spécifique d'amendement dans la Constitution. En 1949, le Parlement canadien s'est fait donner le pouvoir de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867*, sauf pour ce qui concerne les compétences provinciales, le mandat de cinq ans du Parlement et les articles touchant aux droits linguistiques et scolaires des minorités. En 1949 toujours, la Cour suprême du Canada, déjà instituée en 1875, se substituait au Comité judiciaire du Conseil privé de Londres comme ultime arbitre constitutionnel.

La formule de 1982 contient les règles suivantes : la règle générale selon laquelle il faut l'accord de la Chambre des communes et des deux tiers des assemblées législatives représentant au moins 50 % de la population canadienne ; la règle de l'unanimité requise pour certains sujets ; le droit de retrait (la capacité pour une province de se soustraire à un amendement qui touche ses compétences) et la possibilité d'une compensation lorsqu'il s'agit de responsabilités en matière d'éducation et de culture ; un droit de veto suspensif de 180 jours pour le Sénat. Il est à noter que si, dans un ensemble de modifications à la Constitution, l'une d'entre elles requiert l'unanimité, celle-ci devient alors nécessaire pour l'ensemble du projet. C'est le cas, entre autres, lorsqu'on veut modifier la formule d'amendement en même temps que d'autres éléments. Les choses sont attachées serré !

2.3. La défense des droits des citoyens par rapport à l'appareil d'État

L'exercice des libertés opposables au pouvoir politique passe par la possibilité d'agir en justice contre l'État. L'État, personne juridique, peut être assigné par toute autre personne juridique (particuliers, sociétés, associations, etc.). Les recours peuvent être soumis aux tribunaux judiciaires ou à des tribunaux administratifs (voir l'encadré 2.6).

Encadré 2.6. Tribunaux judiciaires et tribunaux administratifs

Selon les spécificités nationales, les recours en justice contre l'État peuvent être soumis aux tribunaux judiciaires (tradition anglo-saxonne), à des tribunaux administratifs (tradition française) ou aux deux. Voyons ce qu'il en est par l'exemple québécois qui marie les deux traditions.

Au Québec, les tribunaux judiciaires ont le pouvoir de surveiller l'action des institutions gouvernementales et administratives et de leurs agents pour réparer des préjudices causés à des citoyens, rectifier ou prévenir une injustice ou un acte illégal, ou encore pour affirmer l'existence d'un droit. L'initiative de faire appel à la surveillance des tribunaux appartient aux citoyens, ceux-ci devant avoir un intérêt direct dans la cause portée devant les tribunaux. C'est en général la Cour supérieure, le tribunal général de droit commun au Québec, qui exerce ce contrôle judiciaire, ses décisions pouvant faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel du Québec, puis devant la Cour suprême du Canada. Le contrôle judiciaire de certaines administrations (monde municipal et monde scolaire) est confié à la Cour du Québec.

Par ailleurs, on trouve au Québec des tribunaux administratifs. En fonction depuis avril 1998 et regroupant plusieurs des tribunaux administratifs existant à l'époque, le Tribunal administratif du Québec en est le meilleur exemple. Ce tribunal est appelé à trancher les litiges entre l'appareil bureaucratique et les citoyens au sujet d'un permis, d'une allocation ou d'une rente. Soulignons que la loi créant ce tribunal comporte une clause d'exclusion qui le soustrait à l'appel au tribunal général de droit commun. En plus d'une division de la santé mentale, le Tribunal comporte les quatre sections suivantes : la section des affaires sociales, la section des affaires immobilières, la section du territoire et de l'environnement, et la section des affaires économiques.

En outre, pour redonner aux citoyens un certain contrôle sur leurs services publics, mais également pour leur fournir des recours plus rapides, plus simples et moins formalistes que des poursuites devant les tribunaux, plusieurs États ont encouragé leurs administrations à créer des bureaux de renseignements et plaintes ou établi des institutions spécifiques, habiles à recevoir les plaintes ou les revendications des citoyens relatives à certaines transactions ou relations avec les fonctionnaires et les unités administratives. Ces organismes de protection du public (voir l'encadré 2.7) peuvent être de diverses natures.

Encadré 2.7. Les organismes de protection du public

Voyons, ici encore à partir du cas québécois, quelques exemples d'organismes de protection du public que l'on trouve actuellement dans les pays démocratiques.

Le premier et sans doute le plus fréquent est l'*ombudsman*, originaire des pays scandinaves. Dénommé le « protecteur du citoyen », il relève au Québec de l'Assemblée nationale et agit habituellement en réponse à l'initiative d'individus ou de groupes. Son mandat est alors de recevoir les plaintes des citoyens envers l'administration, d'enquêter sur le bien-fondé de ces plaintes et de faire des recommandations aux responsables politiques et administratifs. Il peut également intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un citoyen ou un groupe de citoyens a subi un préjudice. Soulignons que cette institution ne diminue en rien les recours administratifs, politiques ou judiciaires du citoyen; elle complète simplement les possibilités de recours. Le protecteur du citoyen ne peut se substituer aux tribunaux ou autres formes d'arbitrage prévues par les lois, ce pour quoi il n'a qu'un pouvoir de recommandation et non de prescription. Indépendant de l'administration et de l'exécutif, il est doté d'un pouvoir d'enquête qui lui permet d'interroger les fonctionnaires et d'exiger la remise de documents. Non seulement il fait des recommandations, mais il peut faire rapport, à l'Assemblée nationale, de ses enquêtes, de ses démarches, des situations mises en lumière et des obstacles qu'il rencontre. Alors qu'en Grande-Bretagne et en France, l'*ombudsman* ou le médiateur de la République ne peut être saisi que par l'entremise des élus, au Québec, les citoyens y ont directement accès.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est au Québec un deuxième exemple d'organisme de protection du public. Relevant de l'Assemblée nationale, la Commission

a la responsabilité de surveiller l'application de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Ses fonctions sont les suivantes : recevoir les plaintes des citoyens, enquêter, jouer un rôle de conciliateur et faire des recommandations au gouvernement du Québec.

La Commission d'accès à l'information du Québec sera notre dernier exemple. Relevant de l'Assemblée nationale, la Commission est responsable de l'application et du contrôle de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Ses fonctions sont les suivantes : émettre des normes afin de régir l'utilisation des fichiers de renseignements personnels, émettre des avis sur la conformité de projets de loi et de règlements, entendre les plaintes et les demandes des citoyens, et pouvoir contraindre les services administratifs le cas échéant. Notons que dans certains pays, ce rôle est confié aux tribunaux. On comprend donc que la Commission d'accès à l'information ait un caractère quasi judiciaire.

3. Les formes d'État

Nous pouvons distinguer trois formes canoniques d'organisation étatique : l'État unitaire, l'État confédéral et l'État fédéral. Nous verrons d'abord rapidement ce qu'il en est de chacune et de leur application actuelle. Nous nous attarderons par la suite au fédéralisme canadien, un exemple qui nous permettra de réfléchir au processus de choix d'une forme d'État et de saisir la dynamique que ce choix impulse.

3.1. L'État unitaire, l'État confédéral et l'État fédéral

- **Les principales caractéristiques de chaque forme d'État**

L'État unitaire se définit par la prééminence d'un seul centre de pouvoir auquel toutes les autorités publiques se trouvent directement subordonnées. Dans un tel État, un seul niveau de gouvernement est détenteur de la totalité de la souveraineté.

L'État confédéral est une union d'États souverains. Tout en se donnant une structure d'alliance ou de coordination, ces États souverains ne se départissent pas de leur capacité de prendre les décisions finales et conservent toujours un droit de veto. La Confédération ne constitue donc pas un espace politique unifié autour d'un centre.

À mi-chemin entre l'État unitaire et l'État confédéral, l'État fédéral est un ensemble intégré d'États ayant leurs institutions propres. L'État fédéral se caractérise d'abord par une répartition des compétences entre les entités fédérées et le niveau fédéral. Cette répartition peut emprunter l'une ou l'autre des configurations suivantes : soit les États fédérés ont une compétence de droit commun et l'État fédéral une compétence d'attribution – c'est le cas américain où les pouvoirs non explicitement confiés au gouvernement central appartiennent aux États membres de la Fédération ; soit, à l'inverse, les États fédérés ont une compétence d'attribution et la Fédération une compétence de droit commun – c'est le cas canadien. Dans tous les cas de fédéralisme authentique par ailleurs, la répartition des compétences est réglée par la Constitution et celle-ci, qui est interprétée par les tribunaux, ne peut être modifiée qu'avec l'accord des États, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Notons enfin comme dernière caractéristique la représentation des entités fédérées dans les institutions fédérales, représentation qui se concrétise généralement dans une seconde chambre du Parlement.

• Leur application actuelle

Il n'y a plus aujourd'hui d'État confédéral, les deux exemples les plus récents de confédération étant les États-Unis (de 1781 à 1787) et la Suisse (de 1291 à 1848). L'État unitaire est sans aucun doute la forme la plus courante d'organisation étatique. L'histoire moderne l'a favorisé d'abord en Europe, puis dans le monde entier. Les premiers États émergés aux XIV^e et XV^e siècles, la France et l'Angleterre par exemple, se sont en effet dotés d'une structure unitaire. La structure fédérale aurait pu facilement prévaloir en Allemagne, mais le développement politique de celle-ci a été longtemps bloqué. Il semble que l'on n'ait souvent créé des fédérations que par impossibilité de mettre en place un État unitaire, impossibilité qui tiendrait à des divergences majeures (d'ordre géographique, ethnique, linguistique, religieux, etc.) entre des États qui n'accepteraient de s'unir que dans un cadre permettant de préserver ces divergences. Soulignons également que parmi les États souverains qui se disent des fédérations, plusieurs recourent davantage à une forme de régionalisation politique qu'ils ne procèdent véritablement à un partage de souveraineté entre niveaux de gouvernement. De telle sorte que les véritables fédérations sont très peu nombreuses.

Il ne faudrait pas penser que les États unitaires sont nécessairement centralisés. Au contraire, on trouve aujourd'hui dans la très grande majorité de ces États, tout comme dans la majorité des États fédérés d'ailleurs et pour les mêmes raisons, des collectivités territoriales et des services administratifs dotés d'une certaine autonomie – nous aborderons dans le dernier chapitre la nature et les grands enjeux de la décentralisation. À l'inverse par ailleurs, on peut observer dans les fédérations une dynamique de centralisation politique, qui peut certes s'accompagner d'une décentralisation administrative facilitée par l'innovation technologique, mais qui réduit les États fédérés au rôle d'exécutants d'une volonté nationale dont le gouvernement fédéral se prétend le dépositaire. Cette dynamique, qui prévaut depuis la Seconde Guerre mondiale et la mise en place de l'État-providence, semble trouver aujourd'hui un accélérateur dans la mondialisation et la multiplication des accords internationaux qui amènent les gouvernements centraux à s'occuper de questions économiques, sociales, culturelles et écologiques beaucoup plus nombreuses.

3.2. Le fédéralisme canadien

Afin de mieux comprendre ses caractéristiques, son évolution ainsi que les principaux défis qu'il doit relever, nous rappellerons dans un premier temps les facteurs qui ont motivé l'adoption du fédéralisme au Canada.

- **Les facteurs qui ont motivé l'adoption du fédéralisme au Canada**

Se protéger contre l'expansionnisme américain

Le premier facteur qui a motivé l'adoption du fédéralisme au Canada est de nature politique et militaire. Les États-Unis vont en effet jouer le double rôle d'exemple pour les constituants canadiens et de menace sur le plan militaire. On leur prêtait la volonté de s'emparer de l'ensemble du continent et, en particulier, d'occuper les grands espaces presque vides de l'Ouest canadien. On imagine facilement l'état d'esprit des loyalistes devant la perspective d'affronter une seconde fois la révolution américaine. De son côté, le Royaume-Uni voyait d'un bon œil la formation d'un nouvel État qui lui coûterait moins cher et qu'il n'aurait plus à défendre contre une agression américaine.

Faciliter le développement économique dans un nouveau contexte

Les hommes d'affaires rêvaient de développement économique, un développement qui serait axé sur le chemin de fer. Or les colonies étaient aux prises avec des difficultés économiques majeures : une crise structurelle liée à la dislocation du système économique impérial et par conséquent, à la perte progressive des tarifs préférentiels dont elles jouissaient. La création d'un grand marché intérieur semblait très opportune.

Obtenir l'accord du Bas-Canada et des provinces maritimes

Les deux premiers facteurs militaient en faveur d'une union, mais seul ce troisième facteur va entraîner le caractère fédéral de l'union à instaurer. John Macdonald, le principal artisan de la Fédération canadienne, a été très clair là-dessus :

Quant aux avantages comparatifs d'une union législative et d'une union fédérale, je n'ai jamais hésité à dire que si la chose était praticable, une union législative eût été préférable. J'ai déclaré maintes et maintes fois que si nous pouvions avoir un gouvernement et un parlement pour toutes les provinces, nous aurions eu le gouvernement le meilleur, le moins dispendieux, le plus vigoureux et le plus fort. Mais ce système ne saurait rencontrer l'assentiment du peuple du Bas-Canada, qui sent que, dans la position particulière où il se trouve comme minorité, parlant un langage différent, et professant une foi différente de la majorité du peuple sous la Confédération, ses institutions, ses lois, ses associations nationales, qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir. C'est pourquoi il a été compris que toute proposition qui impliquerait l'absorption de l'individualité du Bas-Canada ne serait pas reçue avec faveur par le peuple de cette section. (Cette citation ainsi que les deux qui vont suivre sont tirées des *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique du Nord britannique.*)

Ajoutons pour ce qui concerne le Québec, et quelle qu'ait été sa participation au choix de l'union, qu'après l'*Acte d'Union* de 1840, le fait de se voir accorder un statut politique était en soi pour le Québec un important progrès. Si, en plus, ce statut préservait la langue et la foi, les élites et particulièrement le haut clergé n'y trouvaient rien à redire, au contraire.

Le caractère fédéral de l'union tenait également aux résistances des provinces maritimes. Georges Brown, un autre père de la Confédération, le rappelle :

Il est une autre raison pour laquelle l'union ne peut être législative : il eût été impossible de la faire adopter. Il fallait, ou accepter une union fédérale ou abandonner la négociation. Non seulement nos amis du Bas-Canada étaient contre, mais les délégués des provinces maritimes l'étaient aussi : nous n'avions pas à choisir, il fallait l'union fédérale ou rien.

Les exigences des Maritimes étaient suffisamment sérieuses pour que l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve refusent finalement toutes deux de se joindre à la Confédération en 1867. Et la Nouvelle-Écosse qui y adhéra élit, l'année suivante, un gouvernement commis à se retirer.

• **Les caractéristiques du fédéralisme canadien**

Le compromis d'une forme fédérative n'a pas empêché le parti unitaire de faire prévaloir sa vision dans les faits. Aussi le Canada sera-t-il au départ une union quasi législative. Encore ici, John Macdonald est clair :

La conférence [de Québec] trouvant impraticable l'union législative pure et simple, en est venue à adopter une forme de gouvernement fédéral, qui pourra avoir toute la force d'une union législative et administrative, pendant qu'en même temps, nous conservons la liberté d'action en faveur des différentes sections. Je suis heureux de croire que nous avons trouvé un plan de gouvernement qui possède le double avantage de nous donner la puissance d'une union législative et la liberté d'une union fédérale, une protection enfin pour les intérêts locaux. Nous avons eu pour nous guider l'expérience des États-Unis [...] par leur Constitution, ils déclarèrent que chaque État était une souveraineté par lui-même, excepté à l'égard des pouvoirs conférés au congrès général. Ici nous avons adopté un système différent ; nous avons concentré la force dans le gouvernement fédéral. Nous avons déféré à la législature générale toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré, non seulement en les spécifiant et les détaillant, tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté et à la nationalité, mais nous avons expressément déclaré que tous les sujets d'un intérêt général, non délégués aux législatures locales, seraient du ressort du gouvernement fédéré et que les matières locales seraient du ressort des gouvernements locaux.

Les pouvoirs accordés au fédéral sont les suivants.

Le pouvoir général et le pouvoir résiduaire

L'article 91 confère au gouvernement fédéral le pouvoir extrêmement général de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées aux législatures des provinces ». Cela est une démarche diamétralement opposée à celle qui a été retenue dans la plupart des fédérations (États-Unis, Australie, Allemagne, par exemple) où les pouvoirs non explicitement confiés au gouvernement central appartiennent aux États membres de la Fédération. Une démarche d'ailleurs totalement contraire au principe de subsidiarité.

Le pouvoir de dépenser sans limites

Alors que l'article 92.2 limite le pouvoir provincial de taxer et de dépenser à des catégories bien précises, aucune limite n'est fixée ni aux formes de taxation ni aux raisons de dépenser du gouvernement fédéral. Cet aspect crucial explique les affrontements qui perdurent concernant les dépenses fédérales dans le champ de compétence des provinces.

Les pouvoirs de désaveu et de réserve

Le Parlement fédéral possède le pouvoir de désavouer toute législation provinciale. Pour ce faire, le lieutenant-gouverneur de la province concernée, qui est un officier du gouvernement fédéral, réserve sa sanction à un projet de loi. De fait, le gouvernement fédéral a recouru au pouvoir de désaveu 112 fois depuis 1867. Bien sûr, l'énormité de ce pouvoir a conduit à une utilisation de moins en moins fréquente, la dernière en 1943. Mais même si on le juge désuet, on ne l'a pas moins reconduit dans la Constitution de 1982.

La nomination des juges des cours supérieures et de la Cour suprême

Créée en 1875, la Cour suprême est composée de juges nommés exclusivement par le gouvernement fédéral, plus précisément par le premier ministre du Canada. Or cette cour est, depuis 1949, l'autorité suprême sur toute question juridique, y compris sur l'interprétation à donner à la Constitution elle-même. C'est dire que dans tout affrontement constitutionnel ou juridique entre le gouvernement central et une province, les juges qui trancheront sont nommés sous la seule autorité du fédéral.

La Cour suprême est donc en quelque sorte juge et partie. On peut comparer avec d'autres fédérations. Aux États-Unis, le président doit soumettre les nominations qu'il envisage au Sénat qui représente les États fédérés. En Allemagne, les juges du tribunal constitutionnel sont nommés moitié par la Chambre basse, moitié par la Chambre fédérale dont les membres sont eux-mêmes directement nommés par les gouvernements des *Länder* ou États fédérés.

Pour ce qui les concerne, les provinces sont dotées d'un champ de compétence clairement limité et explicitement restrictif. Enfin, même les compétences en matière d'immigration et d'agriculture, dits pouvoirs concurrents, portent la marque de la prédominance fédérale puisqu'en cas de conflit, la Constitution établit que la compétence fédérale l'emporte sur la provinciale. On peut donc soutenir que le partage des compétences législatives au Canada a été conçu de façon à favoriser fortement le pouvoir fédéral, conformément d'ailleurs aux intentions des Pères de la Confédération.

• **L'évolution du fédéralisme canadien**

Les Pères de la Confédération voulaient donc clairement et ont obtenu une fédération centralisée, un gouvernement central prépondérant et des gouvernements provinciaux limités à la « vie locale ». Mais la réalité ne se conforme jamais aux seuls textes de loi, fussent-ils des constitutions. Le contexte a bien changé : pensons à la place qu'ont prise certains domaines (l'éducation et la santé, par exemple) jugés au départ de peu d'importance pour un État et relégués par conséquent aux provinces. De plus, les affrontements entre le fédéral et les provinces n'ont cessé de se poursuivre. On peut signaler ici trois phénomènes qui ont été importants.

De 1883 à 1910, les provinces réussissent à faire reconnaître leur souveraineté dans les domaines qui leur sont assignés.

Dans un premier temps, de 1867 à 1883, l'édification du Canada s'est effectuée en conformité avec le plan, soit sous la dominance du gouvernement fédéral. Mais les provinces, particulièrement l'Ontario et le Québec, vont réagir et s'affirmer en portant leurs revendications devant les tribunaux. Trois grandes décisions rendues par le Comité judiciaire du Conseil privé vont venir préciser les principes de base du fédéralisme canadien. Une première est favorable au pouvoir central en ceci qu'elle permet au gouvernement fédéral, en vertu de la théorie

des dimensions nationales, d'intervenir dans des domaines de compétence provinciale. Les deux autres, par contre, favorisent les provinces. En 1892, le Comité établit que les provinces sont souveraines dans les domaines qui leur sont assignés et qu'elles ne sont donc pas subordonnées au gouvernement fédéral. Le tribunal vient ainsi consacrer l'autonomie des provinces à l'intérieur de la fédération. En 1896, le Comité limite la portée du préambule de l'article 91 aux sujets qui sont « indiscutablement d'importance nationale et d'intérêt national », refusant ainsi au fédéral la possibilité d'empiéter sur les compétences provinciales.

On est ainsi passé d'un quasi-fédéralisme à un fédéralisme qui reconnaît deux ordres de gouvernement, pleinement souverains dans leurs domaines de compétence et non subordonnés l'un à l'autre.

De 1910 à 1960, le gouvernement fédéral impose ses solutions aux problèmes posés par la crise et les deux guerres mondiales.

La gestion, par deux fois, d'une économie de guerre, la lutte contre la crise puis la mise en place de l'État-providence vont entraîner la centralisation et l'expansion du gouvernement fédéral.

Depuis 1960, les forces de décentralisation agissent, mais dans un contexte où le fédéral tente de consolider une identité nationale.

Les États provinciaux vont se moderniser et se renforcer, particulièrement celui du Québec. On assiste d'une part à la montée du souverainisme québécois et à la consolidation politique des provinces de l'Ouest, d'autre part à l'action du fédéral visant à consolider une identité nationale.

• **Les principaux défis auxquels le fédéralisme canadien fait face**

Les principaux défis que le fédéralisme canadien affronte touchent d'abord le partage des compétences. La volonté des provinces (et particulièrement du Québec) de protéger leurs compétences et même d'ajouter à celles-ci s'oppose à la volonté du gouvernement fédéral de maintenir et même de développer des programmes pancanadiens dans tous les secteurs.

Ils touchent également le partage des ressources financières. La capacité des provinces de financer les secteurs dont elles ont la

responsabilité, secteurs qui, telle la santé, exigent de plus en plus de ressources, se heurte à la volonté du gouvernement fédéral de maintenir une politique de péréquation conjuguée à son pouvoir de dépenser.

S'ajoutent enfin un régionalisme intense et qui s'est particulièrement développé dans les provinces de l'Ouest, la recherche de reconnaissance de la part des francophones hors Québec, des Amérindiens et des Inuits, ainsi que la question québécoise. Pour ce qui est de cette dernière, on peut penser que la mise en place d'un fédéralisme asymétrique aurait pu changer la donne. Plusieurs soutiennent que la survie de la communauté politique canadienne n'est possible que dans la mesure où elle acceptera d'être fondée sur une double souveraineté nationale dont les deux composantes se seront entendues pour mettre en commun ce qu'il leur sera apparu nécessaire et possible de partager. Mais, au contraire, la tendance dominante depuis 1982 a été à l'affirmation de l'égalité des provinces et, jusqu'à tout récemment, à la négation de l'existence de la nation québécoise.

4. Les régimes de gouvernement

Les pays démocratiques empruntent l'un ou l'autre des trois types de régimes de gouvernement suivants: le régime parlementaire dont le type pur s'observe en Grande-Bretagne, le régime présidentiel dont le type pur se trouve aux États-Unis, mais également dans plusieurs pays latino-américains et le régime semi-présidentiel dont la France offre un bon exemple. Le régime parlementaire se caractérise par la collaboration des pouvoirs, le pouvoir exécutif y étant lié au pouvoir législatif. Le régime présidentiel se distingue quant à lui en ce que le président y est non seulement élu au suffrage universel, mais tout à la fois chef d'État et chef de gouvernement. Enfin, le régime semi-présidentiel correspond pour sa part à un exécutif dualiste: le président est élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres, mais il doit composer avec un premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés. Pour approfondir cette question des régimes de gouvernement et fournir un point de comparaison, nous allons dans ce qui suit nous arrêter au régime parlementaire qui prévaut au Canada.

Le Canada a hérité du système parlementaire britannique. Rappelons que celui-ci a évolué sans cassure politique ni réécriture

constitutionnelle. Aussi le Royaume-Uni est-il toujours officiellement une monarchie réelle : la reine (ou le roi) y est toujours chef de l'État et chef du gouvernement. Elle exerce son pouvoir exécutif sur l'avis de conseillers qu'elle se donne : c'est le Conseil privé sur lequel nous reviendrons. Dans les faits, à partir de 1688, c'est une monarchie constitutionnelle qui s'est mise en place, monarchie dont les modes d'organisation et de fonctionnement ont été façonnés pour la plupart de 1782 à 1832. C'est au cours de ces années que les différences sur lesquelles se fonde ce système vont être consolidées : différence entre le roi qui règne et le premier ministre qui gouverne, différence entre le cabinet qui incarne la puissance exécutive et le Parlement législateur, différence entre les représentants et le peuple représenté. Le corps électoral impose le premier ministre au roi en même temps que la majorité parlementaire. C'est donc sans déchirure que va s'affirmer la double articulation des différences internes du pouvoir et de la différence entre pouvoir et société. La responsabilité du gouvernement devant la Chambre des communes et le pouvoir du gouvernement de dissoudre la Chambre constituent la version britannique de la séparation des pouvoirs. C'est, nous y reviendrons, une séparation toute relative, d'autant plus que le Parlement ne peut être contraint par le pouvoir judiciaire. Le premier ministre contrôle de fait les trois pouvoirs ; on peut donc parler de collaboration sinon de fusion plutôt que de séparation des pouvoirs.

Le Canada est donc une monarchie constitutionnelle de type parlementaire. C'est une monarchie parce que la fonction de chef d'État y est attribuée à un roi ou à une reine en vertu du principe de transmission héréditaire. C'est une monarchie constitutionnelle parce que l'autorité du monarque est limitée par la *Loi constitutionnelle*, laquelle oblige le monarque à suivre les avis formulés par le gouvernement. C'est une monarchie constitutionnelle de type parlementaire parce que le pouvoir exécutif y est lié au pouvoir législatif : la loi constitutionnelle canadienne institue la collaboration des pouvoirs, caractéristique des régimes parlementaires. Voyons ce qu'il en est des trois pouvoirs, en commençant par le pouvoir exécutif.

4.1. Le pouvoir exécutif

Officiellement attribué au monarque ou à son représentant, le pouvoir exécutif est dans les faits exercé par le premier ministre et son cabinet.

• **Le monarque ou son représentant**

Au Canada, le pouvoir exécutif est officiellement attribué à la reine. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de divers autres textes légaux, la Couronne, au Canada, est attribuée au premier descendant de la dynastie souveraine qui règne sur le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Il faut toutefois souligner que, même si les fonctions sont remplies par la même personne, la monarchie canadienne se distingue de la monarchie britannique : seul le gouvernement canadien conseille la reine au sujet des affaires du Canada, le gouvernement britannique n'ayant aucune autorité en ce qui concerne la conduite du gouvernement canadien et ses politiques.

La reine est représentée par un gouverneur général choisi par le premier ministre canadien. Le gouverneur général agit sur l'avis du Conseil privé, celui-ci étant formé des ministres actuels, des anciens ministres, de certains dignitaires, etc. En pratique, ce sont les ministres en exercice et le premier ministre qui agissent au nom du Conseil privé. Dans les provinces, un lieutenant-gouverneur est nommé par le gouverneur général en conseil, et sa charge ne peut être modifiée par une législature provinciale. Le lieutenant-gouverneur exerce ses pouvoirs sur l'avis et le consentement d'un Conseil exécutif qui ne comprend que les membres du gouvernement du jour (Conseil des ministres ou Cabinet).

Dans les faits, le monarque ou son représentant exerce des fonctions symboliques – il incarne l'unité et l'identité nationales –, de garant constitutionnel et d'ultime arbitre en cas de perte de confiance de la majorité dans le gouvernement ou de perte de raison chez le premier ministre.

• **Le premier ministre et le Conseil des ministres**

En régime parlementaire britannique, la gouverne est exercée par le premier ministre – qui n'est pas élu directement en tant que premier ministre – et le Conseil des ministres – qui sont choisis parmi les députés et continuent de siéger à l'Assemblée nationale tout en assumant leurs fonctions de ministre. Mais, en pratique, le pouvoir politique est d'abord aux mains du premier ministre. Celui-ci exerce une prééminence absolument déterminante (voir l'encadré 2.8).

Son pouvoir repose sur le fait qu'il est le chef du parti ayant le plus grand nombre de députés à l'Assemblée élue. Il détient d'immenses pouvoirs ; ses prérogatives sont beaucoup plus étendues que celles

Encadré 2.8. La prééminence du premier ministre

À l'instar du premier ministre fédéral et de ses pairs provinciaux, le premier ministre du Québec jouit d'une prééminence absolument déterminante.

C'est ainsi qu'il est chef de son parti, chef du gouvernement, chef du Parlement, chef de la « majorité » à l'Assemblée, chef de son caucus parlementaire, chef de l'administration, président du ministère du Conseil exécutif (conseil des ministres), interprète des décisions du Conseil des ministres et premier porte-parole de son gouvernement.

Il convoque, proroge et dissout l'Assemblée nationale ; fixe la date des élections générales et des élections complémentaires.

Il nomme les ministres et leurs adjoints parlementaires, les sous-ministres et les autres hauts fonctionnaires, les leaders et whip du gouvernement, le secrétaire général de l'Assemblée nationale et les juges des cours du Québec ; il propose les nominations du président de l'Assemblée nationale, du directeur général des élections, du protecteur du citoyen et du vérificateur général.

Il prépare et livre le discours inaugural, approuve le discours du budget, détermine le programme gouvernemental, préside le Comité des priorités, approuve toute déclaration ministérielle majeure, jouit de la priorité pour répondre aux questions à l'Assemblée nationale, approuve tout projet de loi, toute réglementation et tout décret, contrôle l'octroi de tout contrat d'importance et détermine l'organisation de l'administration publique.

du président des États-Unis, par exemple. Ne serait-ce de l'élection, on pourrait parler de monocratie. Qu'en est-il alors du gouvernement responsable ? Il semble que ce soit beaucoup plus dans l'espace public que dans l'institution parlementaire que cette responsabilité intervienne. Car non seulement notre mode de scrutin peut favoriser les majorités absolues, mais la pratique a fait en sorte qu'un gouvernement ne peut être renversé que par une motion dont l'appellation même indique explicitement le refus de la Chambre de lui donner sa confiance. Ce qui ne veut pas dire que l'Assemblée soit sans moyens pour contrôler l'exécutif. Nous reviendrons d'ailleurs sur le fonctionnement de l'exécutif et sur les moyens de le contrôler dans un chapitre ultérieur. Notons simplement ici que les débats politiques se déroulent au sein de l'Assemblée (en séance plénière ou en commission parlementaire) et que

la période quotidienne de questions est l'illustration directe de la responsabilité du gouvernement, qui doit rendre compte de son action aux députés. Ajoutons qu'un régime parlementaire de type britannique donne au gouvernement des pouvoirs qui lui permettent d'instaurer ses lignes d'action dans de courts délais, là où un régime présidentiel à l'américaine impose à l'exécutif de fortes contraintes.

4.2. Le pouvoir législatif

Même si l'on continue de parler de la souveraineté du Parlement (mais, nous l'avons vu, il vaut mieux parler de la souveraineté du peuple), le pouvoir réel est beaucoup plus l'apanage du pouvoir exécutif, qui mérite plus que son nom. Cela a au fond toujours été le cas : le pouvoir a migré du roi vers le Conseil des ministres, puis de celui-ci vers le premier ministre. Cela n'enlève pas tout intérêt au Parlement, loin s'en faut. Le pouvoir législatif a pour mission d'ériger les normes juridiques qui encadrent la vie collective et individuelle. Mais avant de préciser ses fonctions, arrêtons-nous sur son mode d'organisation.

• Le mode d'organisation du pouvoir législatif

La structure du Parlement canadien ressemble à celle du Parlement du Royaume-Uni. Notre Parlement est formé du gouverneur général, représentant la reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Il y a en effet bicamérisme (deux chambres) au palier fédéral. Un projet de loi doit être adopté par les deux chambres et recevoir la sanction royale avant de devenir loi. Entre 1791 et 1867, il y a eu au Canada une «Assemblée législative» qui correspondait à la Chambre des communes et un Conseil législatif, version coloniale miniaturisée de la Chambre des lords. Tout en transposant au Canada le modèle parlementaire britannique, la *Loi constitutionnelle de 1867* allait assurer la continuité de ces institutions.

Institution représentative du pouvoir législatif, la Chambre des communes est formée à la suite d'élections (308 députés). Nous traiterons du mode de scrutin dans un prochain chapitre. Rappelons simplement ici que la répartition des sièges par province se veut et est presque proportionnelle à la population.

Arrêtons-nous sur la question du Sénat. Les sénateurs sont nommés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre pour un mandat qui prévaut jusqu'à ce que la personne ait

atteint 75 ans. Formé de 105 membres, le Sénat respecte normalement un critère de représentation sur une base régionale. Ses pouvoirs sont égaux à ceux de la Chambre des communes, sauf en matière financière où il ne peut prendre d'initiative. Il est rare que le Sénat fasse obstacle à la Chambre des communes : de 1867 à 1992, soit durant 125 ans, le Sénat a entériné près de 99 % des projets de loi qui lui ont été soumis et, dans environ 95 % des cas, sans y avoir apporté de modifications. Les défenseurs du Sénat justifient l'existence de cette institution par une conception selon laquelle la démocratie implique à la fois le recours à la majorité pour la prise des décisions et le respect des minorités lors de la formulation de ces décisions. Le recours à une seconde chambre devrait faciliter la recherche de compromis entre la majorité et les minorités. De plus, dans un système fédéral, le Sénat devrait permettre d'accorder une certaine surreprésentation aux populations des territoires les moins peuplés. Dans les faits, le Sénat a fort mauvaise presse. Il passe habituellement pour inutile. Par ailleurs, lorsqu'il s'oppose au parti majoritaire à la Chambre des communes (comme en 1989-1990), on le juge illégitime. On lui reproche d'être une institution réservée aux partisans que le premier ministre désire récompenser et de servir de lobby aux gros intérêts privés. On peut enfin souligner que la répartition des sièges, entre les provinces, n'y est pas égalitaire (contrairement aux États-Unis, par exemple).

Au palier provincial, le monocamérisme (une seule chambre) prévaut. Certaines provinces n'ont jamais eu de Chambre haute (l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta). Ailleurs, la Chambre haute a été abolie, la dernière, celle du Québec, en 1968.

En plus de limiter leurs compétences aux questions de nature locale ou privée, la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue des dénominations moins prestigieuses aux institutions provinciales que celles qui sont accordées aux institutions fédérales : lieutenant-gouverneur plutôt que gouverneur général, conseil exécutif plutôt que conseil privé, législature ou assemblée législative plutôt que Parlement. Au Québec, toutefois, on a continué à utiliser le mot « Parlement » qui y était en usage depuis 1791. Même si elle ne diffère guère des autres assemblées provinciales, l'Assemblée de la province de Québec semble avoir une importance particulière. Depuis 1968, elle s'appelle « Assemblée nationale », alors qu'elle s'appelait auparavant « Assemblée législative ». De toutes les assemblées provinciales,

l'Assemblée nationale du Québec est celle qui a le plus gros budget de fonctionnement. Cela tient à plusieurs facteurs : les sessions durent plus longtemps et mobilisent plus de ressources, le volume législatif est plus important et les services offerts (journal des débats, traduction de nombreux textes, transmission télévisuelle) plus considérables qu'ailleurs.

• **Les fonctions du pouvoir législatif**

Les principales fonctions du pouvoir législatif sont les suivantes.

La légitimation du gouvernement et du système politique

Ni le premier ministre ni le gouvernement ne sont choisis directement par la population. C'est la représentation des partis à la Chambre qui détermine qui formera l'exécutif.

La représentation des citoyens

Il faut souligner ici que notre mode de scrutin introduit des distorsions dans la représentation des citoyens. Nous y reviendrons dans un prochain chapitre.

Le contrôle de l'exécutif

Le contrôle de l'exécutif est très limité compte tenu de la non-séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Seul un gouvernement minoritaire peut être effectivement contrôlé par l'Assemblée.

La législation

Ici aussi, la prééminence de l'exécutif est presque totale. Les députés (et les sénateurs) étudient les projets de loi que le gouvernement leur soumet. Ils questionnent et, s'ils sont membres de l'opposition, ils critiquent. Mais c'est le gouvernement qui prépare, formule, initie, défend et fait adopter les lois. Les députés peuvent tout au plus les peaufiner.

La surveillance de l'administration gouvernementale

Les principaux moyens permettant de surveiller l'administration gouvernementale sont : la période de questions, les débats sur le discours inaugural (discours du trône) et sur le budget, l'étude des crédits, les rapports du vérificateur général et du protecteur du citoyen. Ce sont là

des moments politiquement délicats à passer pour le gouvernement, mais tout dépend des échos qu'en donneront les médias.

Un forum pour les grands débats

Le Parlement constitue sans doute une arène efficace pour les grands débats de société. Même si le gouvernement maîtrise en partie le jeu, le règlement, la tribune de la presse et la transmission télévisuelle permettent de véritables confrontations et en assurent l'impact.

L'opposition au gouvernement

S'il est une fonction que le Parlement est le seul à pouvoir remplir avec éclat, c'est celle d'instrument de l'opposition. Comme il n'y a pas dans notre système de réelle séparation des pouvoirs, l'Opposition constitue le seul moyen de freiner et de contrebalancer l'action gouvernementale. Y contribuent l'importance de la place et du rôle du chef de l'Opposition et la possibilité, pour cette dernière, quel que soit le nombre de ses membres face au gouvernement, de répondre à chacune des initiatives du gouvernement à l'Assemblée.

Un cabinet fantôme

Le Parlement offre en permanence aux citoyens le spectacle d'un gouvernement de rechange potentiel. Ce n'est pas rien. Pensons qu'un adversaire électoral au président américain doit mettre plus d'un an à émerger d'un processus long, complexe et très coûteux.

• **Le mode de fonctionnement du pouvoir législatif**

Les procédures nous sont venues du Parlement britannique. Le rôle de la procédure parlementaire est d'assurer l'équilibre essentiel à un Parlement démocratique : que la minorité puisse se faire entendre et que la majorité puisse diriger. Au cours des années, le règlement a fait l'objet de réformes plus ou moins importantes (au fédéral, par exemple, à la fin des années 1960) : limites de temps pour certaines étapes de procédure, règles concernant la période de questions, travaux en comités. Mais la discipline de parti, qui compte tenu de l'évolution en matière de dissolution n'est plus, sauf exception, justifiée que par la volonté des dirigeants de contrôler leurs membres, laisse peu de place à l'initiative personnelle. Nous sommes loin de la pratique américaine : le gouvernement ne pouvant y être renversé par le Congrès, la ligne de parti ne joue pas et les congressistes exercent une plus grande initiative et un meilleur contrôle.

4.3. Le pouvoir judiciaire

• Le système de droit canadien

Au Canada, le système de droit privé (qui régit les différends entre personnes) et le système de droit public (qui règle les questions touchant la société dans son ensemble) reposent sur deux anciennes formes de justice qui sont différentes : le droit civil français et la *common law* britannique.

La *common law*, édictée en Grande-Bretagne après l'invasion des Normands, repose sur des précédents. Chaque décision rendue par un juge devient un précédent qui peut être utilisé ultérieurement pour guider les autres juges appelés à rendre des décisions dans le même domaine. Ainsi, la *common law* est en perpétuelle évolution. Traditionnellement, ses règles n'étaient pas écrites, mais il existe maintenant des compilations de la *common law*. Par ailleurs, les lois particulières adoptées sur les plans fédéral, provincial et territorial ont pris la place de la *common law* pour ce qui concerne l'objet précis qu'elles visent.

Au Québec, le système juridique est dit de droit civil. Les règles de droit figurent dans un code, le *Code civil du Québec*, fortement inspiré du *Code Napoléon*, qui tire lui-même sa source du droit romain. Bon nombre des règles énoncées dans le *Code civil du Québec* ont la forme de grands principes généraux qui peuvent s'appliquer à une variété considérable de différends. Contrairement aux tribunaux de *common law*, les tribunaux de droit civil fondent d'abord leurs décisions sur le *Code civil* avant de recourir aux décisions judiciaires antérieures.

Quant aux actes criminels et aux peines qu'ils peuvent entraîner, ils sont prévus par le *Code criminel du Canada*, qui s'applique dans tout le pays.

• Les tribunaux

Le plus haut tribunal du pays est la Cour suprême du Canada. Elle est composée d'un juge en chef et de huit juges qui sont nommés par le Cabinet fédéral. La loi exige que trois de ces juges viennent du Québec et la tradition veut que trois autres viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique. Toutes les décisions rendues par les tribunaux au Canada peuvent finalement faire l'objet d'un appel auprès de ce tribunal d'appel général, que ce soit en matière civile, pénale ou constitutionnelle. Par ailleurs, la Cour suprême possède une compétence spéciale qui lui permet

d'examiner des questions de droit ou de fait relatives à la Constitution et de donner son opinion au Cabinet fédéral ou au Cabinet de l'une des provinces.

Pourvus de missions spécifiques, les autres tribunaux fédéraux sont : la Cour canadienne de l'impôt (qui entend les affaires relatives aux taxes et à l'impôt), les cours martiales (qui jugent les membres des Forces armées accusés d'avoir contrevenu au *Code de discipline militaire*) et la Cour fédérale du Canada. Cette dernière partage avec les cours supérieures des provinces la compétence pour juger des actions intentées contre la Couronne ou par elle. Elle a ainsi compétence pour revoir les décisions des organismes, commissions et tribunaux administratifs fédéraux qui sont contestées. Elle a également compétence en ce qui concerne les différends entre des provinces ou entre une province et le fédéral.

Les tribunaux provinciaux : la situation québécoise

Le système des tribunaux et le nombre et le type de divisions de chaque tribunal varient d'une province à l'autre. Au Québec, la situation est la suivante.

On trouve tout d'abord la Cour d'appel du Québec. Composée de 20 juges nommés par le gouvernement fédéral et dirigée par un juge en chef qui est également le juge en chef du Québec, cette cour est le tribunal général d'appel pour le Québec.

Vient ensuite la Cour supérieure du Québec. Composée de 144 juges nommés par le gouvernement fédéral, cette cour est le tribunal de droit commun, c'est-à-dire qu'elle entend en première instance toute demande qu'une disposition de la loi n'a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal. Concrètement, cela signifie qu'elle n'entend que les affaires les plus graves en matière pénale et les poursuites les plus importantes en matière civile.

Puis il y a la Cour du Québec, le tribunal de première instance qui entend le plus grand volume des affaires judiciaires au Québec. Composée d'au plus 290 juges nommés par le gouvernement du Québec, elle est constituée en chambres : la Chambre civile, la Chambre criminelle et pénale et la Chambre de la jeunesse.

S'ajoutent enfin un certain nombre de tribunaux à mandat particulier tels que le Tribunal administratif du Québec dont nous avons déjà

parlé ou encore les cours municipales du Québec qui ont notamment compétence en matière d'infractions aux règlements municipaux.

• **L'indépendance des juges**

Au Canada, les juges sont nommés et le sont pour la plupart par le gouvernement fédéral. Cela est fort différent de la pratique américaine qui veut que la plupart des juges au niveau des États soient élus. Bien sûr, les juges de la Cour suprême au niveau fédéral sont nommés par le président. Mais les nominations doivent être approuvées par un vote des deux tiers du Sénat, lequel représente les États fédérés, et elles sont très sérieusement scrutées. Qu'en est-il alors de l'indépendance des juges au Canada? Ces derniers y seraient-ils inféodés au pouvoir exécutif?

Au Canada, l'indépendance des juges a été réalisée, en pratique, grâce au respect de certains principes qui se sont peu à peu imposés. Avant 1867, la pratique s'était déjà établie que la fonction de juge devait être assumée à l'exclusivité de toute autre fonction publique. Cette exclusivité de service, maintenue par la *Loi constitutionnelle de 1867*, traduit à sa façon la conception de la séparation des pouvoirs. De plus, les juges sont nommés à vie et ne peuvent être démis de leurs fonctions que par le Parlement. Bien sûr, ils sont nommés par le premier ministre (fédéral ou provincial) et sont par conséquent à l'origine des « amis » du parti au pouvoir. Mais leur permanence et leur relative immunité les rendent indépendants dès qu'ils accèdent au tribunal. Enfin, le caractère public des audiences, la présence d'un jury pour toute affaire pouvant se conclure par l'imposition d'une peine de cinq ans d'emprisonnement, les possibilités d'appel et la collégialité (le quorum est de trois juges en Cour d'appel et de cinq en Cour suprême) stimulent fortement leur impartialité.

En terminant, soulignons la crainte de certains que nous ne nous dirions vers un « gouvernement par les juges ». Depuis quelques années en effet, et plus spécialement depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour suprême exerce un pouvoir considérable sur le sens et la portée de la Constitution en particulier et des lois en général. On suit l'évolution américaine, mais sans le moindre élément de contrôle, puisque, rappelons-le, la nomination des juges de la Cour suprême est du ressort exclusif du Cabinet fédéral.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ASHCRAFT, R. (1995). *La politique révolutionnaire et les Deux traités du gouvernement de Locke*, Paris, Presses universitaires de France.
- BERNARD, A. (2000). *La vie politique au Québec et au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BERNARD, A. (1995). *Les institutions politiques au Québec et au Canada*, Montréal, Boréal.
- BERSTEIN, S. (dir.) (1998). *La démocratie libérale*, Paris, Presses universitaires de France.
- BRAUD, P. (1997). *Science politique 2. L'État*, Paris, Éditions du Seuil.
- DUVERGER, M. (1990). *Institutions politiques et droit constitutionnel. Tome 1. Les grands systèmes politiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- GAUCHET, M. (1995). *La révolution des pouvoirs*, Paris, Gallimard.
- GAUCHET, M. (1989). *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard.
- HERMET, G. (1996). *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Paris, Éditions du Seuil.
- HOWARD, D. (2004). *Aux origines de la pensée politique américaine*, Paris, Buchet/Chastel.
- ISSALYS, P. (2002). *L'action gouvernementale, précis de droit des institutions administratives*, Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- LORIOT, G. (1998). *La démocratie au Québec*, Montréal, Décarie.
- MÉNY, Y. (1991). *Politique comparée*, Paris, Montchrestien.
- PACTET, P. (1992). *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, Masson.
- QUERMONNE, J.-L. (2000). *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2000). *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.
- STONE, L. (1974). *Les causes de la Révolution anglaise, 1529-1642*, Paris, Flammarion.
- STRAYER, J. R. (1979). *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot.
- TREMBLAY, M. et M. R. PELLETIER (1996). *Le système parlementaire canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- WOOD, G. S. (1991). *La création de la République américaine*, Paris, Belin.



Chapitre

3

LA PARTICIPATION DES CITOYENS

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, l'État démocratique est un État limité, assujetti au droit. Mais il n'est pas que cela : c'est aussi un État qui prétend faire prévaloir la souveraineté populaire. D'ailleurs, la réalisation, même imparfaite, de cette prétention constitue assurément une des conditions permettant d'assurer que le droit remplit effectivement ses fonctions de réglementation du pouvoir étatique. Le fait de devoir, en fin de charge, rendre des comptes à la population ne peut par exemple qu'inciter les détenteurs du pouvoir à conformer leur action à la loi. Pour le dire autrement, la démocratie est non seulement limitation, mais partage du pouvoir, et précisément limitation parce que partage. Elle ne se réduit pas au respect des droits fondamentaux des citoyens, elle implique également leur participation. Cette participation des citoyens sera au cœur de ce troisième chapitre qui veut permettre l'acquisition d'une bonne compréhension de son avènement historique et de ses principaux modes de réalisation.

Le chapitre comprend trois sections. S'inscrivant dans la perspective historique, la première cherche à retracer le développement des principaux linéaments de la démocratie moderne, une démocratie représentative à suffrage universel. Portant sur les modes de

réalisation de la participation citoyenne, les deuxième et troisième sections touchent respectivement le choix des gouvernants et la participation à l'élaboration des politiques.

1. Le développement de la démocratie moderne

Dans les Grandes Plaines d'Amérique du Nord et en Europe, plusieurs sociétés néolithiques, des sociétés sans État, ont connu des formes de démocratie. Chez les Iroquois, par exemple, des conseils formés de représentants se réunissaient autant au niveau du village, qu'à celui de la tribu ou de la confédération pour arrêter des décisions communes concernant, entre autres, la guerre et la paix, des décisions qui ne pouvaient par ailleurs être prises qu'à l'unanimité. Il en a été de même dans certains proto-États au Proche et au Moyen-Orient qui ont été gouvernés au départ par des conseils d'élus ou d'anciens, composés de représentants des grands propriétaires fonciers, des riches commerçants, des prêtres, mais parfois également des paysans propriétaires et des artisans. Mais mis à part les cités phéniciennes (dans le Liban actuel et à Carthage), étrusques (en Italie) et grecques qui vont pour un temps (au V^e et au IV^e siècles avant notre ère) conserver et perfectionner des formes démocratiques, les cités-États vont toutes connaître la monopolisation du pouvoir et la naissance de la royauté. À Athènes de même que dans les cités qui sont à l'époque dans sa mouvance politique, le peuple s'assemble régulièrement pour décider des affaires publiques. Notons que le peuple y exerce son droit de vote non pour élire des représentants – les magistrats étaient désignés par tirage au sort –, mais pour adopter des lois ou décider des relations extérieures. Cette démocratie directe est cependant, dans les faits, un pouvoir oligarchique : les citoyens pourvus de droits politiques ne sont qu'une minorité, probablement moins de 10% de la population adulte totale, minorité dont sont exclus les esclaves, les métèques (ceux qui sont considérés de génération en génération comme des étrangers) et les femmes.

Si limitée fût-elle, la participation populaire n'en était pas moins perçue de façon très péjorative par les philosophes grecs. C'est ainsi que Platon, en particulier, va concevoir la démocratie comme la victoire et la domination nécessairement éphémères des masses incultes, brutales et envieuses sur des élites plus dignes du pouvoir. Cette image négative va perdurer : depuis l'Antiquité jusqu'au XIX^e siècle, la démocratie

sera saisie comme une idée archaïque, utopique et dangereuse (voir l'encadré 3.1). Par ailleurs, et contrairement à la démocratie antique, la démocratie moderne sera représentative et non directe. Pour mieux comprendre ce qu'il en est de cette démocratie moderne, nous allons maintenant nous arrêter quelque peu sur la genèse des éléments qui lui ont servi de fondements.

Encadré 3.1. L'évolution du mot « démocratie »

Jusqu'au début du XIX^e siècle, le mot « démocratie » a eu fort mauvaise presse. Depuis l'Antiquité, l'idéal proposé par les philosophes était, rappelons-le, le système mixte qui devait permettre d'éviter les perversions des trois types idéaux : la monarchie, l'aristocratie et la démocratie. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, les préjugés antipopulaires prévalaient toujours. Non seulement les plus conservateurs prétendaient que placer le pouvoir entre les mains du peuple entraînerait un état de désordre et de confusion, mais même ceux qui, comme Locke, réclamaient le pouvoir de la majorité restreignaient celle-ci aux citoyens actifs membres des élites marchande et intellectuelle. De plus, on considérait qu'un système démocratique ne pouvait fonctionner que dans de tout petits États à l'instar de ce qui en avait été dans la *polis* grecque. Cela explique que le mot « démocratie » ait été pour ainsi dire absent pendant toute la période révolutionnaire tout autant aux États-Unis qu'en France. On parlait alors de république et non de démocratie.

Dans les années 1820-1830, le mot « démocratie » va rentrer dans le langage politique ordinaire. Mais c'est pour désigner un état social, la société égalitaire moderne, et non pas un régime politique qui fait place à l'intervention directe du peuple dans les affaires publiques. *De la démocratie en Amérique* de Tocqueville est révélateur de cette réémergence toute particulière du mot « démocratie ». C'est avec l'avènement du suffrage universel, en 1848, que le sens du mot « démocratie » bascule pour désigner désormais un régime où prévaut la loi de la majorité.

1.1. La genèse de l'idée de contrat et des mécanismes représentatifs

La conception moderne de la souveraineté populaire ou du gouvernement représentatif apparaît graduellement à partir du Moyen Âge. Elle perce déjà dans la doctrine chrétienne médiévale du droit naturel, qui

énonce les premiers éléments des droits de l'homme face aux princes de l'époque, puis débouche avec Thomas d'Aquin sur l'idée d'un contrat de devoirs et de garanties réciproques entre la masse des gouvernés et le monarque. Au XIV^e siècle, des théologiens comme Guillaume d'Occam perfectionnent cette idée de contrat. Occam lui donne de manière indirecte une dimension individualiste et non plus communautaire. Posant que l'Église est non pas une collectivité organique soumise au pape, mais un rassemblement volontaire d'hommes et de femmes ayant chacun une relation de foi personnelle avec Dieu, il suggère qu'il en va de même dans l'ordre politique. Dès lors, le pouvoir légitime va se fonder, dans cette logique individualiste nouvelle, sur le consentement individuel de chaque sujet, au moins dans son principe. Ce tournant majeur est évidemment lié à l'individualisation progressive qui va marquer l'histoire occidentale et dont nous avons déjà parlé. L'idée de contrat va en effet s'imposer dans les sociétés modernes comme mode fondamental de codification des relations interpersonnelles et s'élever au rang d'une véritable philosophie politique.

Par ailleurs, sur un plan pratique, l'Église apparaît comme l'initiatrice de procédures électorales. Le pape est élu par les évêques puis par les cardinaux. Les supérieurs des ordres religieux et des monastères le sont également, selon des modalités variées qui préfigurent la plupart des modes de scrutin actuels. Au-delà, l'Église introduit le mécanisme représentatif dans la sphère civile dès le XII^e siècle, en suscitant l'apparition d'assemblées associant le clergé, la noblesse et le peuple ou, plutôt, les bourgeois. L'idée de représentativité politique est l'une des grandes (re)découvertes du Moyen Âge. L'Europe médiévale va en effet voir apparaître partout des assemblées représentatives – connues sous le nom d'états généraux, de diètes, de cortès ou de chambres des communes – et un certain nombre de principes vont graduellement s'imposer : que les décisions importantes doivent être prises en public ; que les coutumes ne peuvent être modifiées sans l'assentiment général ; que les taxes extraordinaires ne peuvent être imposées sans le consentement de ceux qui les paient ; que ce qui touche à l'intérêt de tous doit être approuvé par tous.

Il semble que, dans les débuts, les assemblées aient provoqué plus d'enthousiasme chez les souverains que chez leurs sujets. Une assemblée représentative était un instrument de gouvernement : le souverain pouvait non seulement y exposer son point de vue, mais également s'y assurer un soutien politique et lier les classes possédantes

à ses décisions. C'est donc pour mieux atteindre leurs objectifs que les souverains acceptèrent la création d'assemblées permettant aux classes possédantes et politiquement actives de donner leur accord. Mais les sujets vont apprendre à se servir des assemblées, en découvrant en elles une bonne occasion de formuler leurs doléances et de réclamer enquêtes et réformes. Certaines assemblées vont même s'arroger des prérogatives politiques importantes face aux princes : les impôts, par exemple, ne pouvant plus être perçus qu'avec leur consentement.

1.2. Vers la démocratie de suffrage universel

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, l'Angleterre représente sans doute le pays d'élection des assemblées représentatives. Bien avant les révolutions de la fin du XVIII^e siècle, elle avait en effet amorcé la création d'institutions représentatives. Par la suite, le Parlement qui s'était dressé contre le roi Charles I^{er} au XVII^e siècle, puis contre son successeur Jacques II en 1688, était devenu une puissance politique avec laquelle les ministres de la Couronne et le monarque lui-même devaient désormais compter. C'est dans ce contexte que John Locke reformule l'idée du contrat social – Locke ajoute au contrat traditionnel par lequel un peuple établissait un gouvernement un autre contrat, antérieur, le contrat d'association – et invente le concept moderne de gouvernement représentatif. Le régime parlementaire anglais sera par la suite imité par la plupart des autres pays de l'Europe de l'Ouest et par les États-Unis. Reste que si ce régime inaugure la politique telle que nous l'envisageons aujourd'hui, ce n'est toujours pas une démocratie. En effet, conformément à la tradition, le Parlement anglais n'est pas à l'époque – et ne sera pas avant le XIX^e siècle – l'expression d'un mouvement démocratique, mais, clairement, le représentant d'une mince couche oligarchique. La citoyenneté est alors réservée aux possédants en vertu du suffrage censitaire (suffrage dans lequel la qualité d'électeur est accordée à ceux qui paient un impôt direct, le cens).

En Angleterre, le régime parlementaire est donc d'abord et pendant longtemps aux mains d'une élite unifiée qui incorpore graduellement à l'aristocratie les secteurs élevés de la bourgeoisie. Cette élite conçoit le régime parlementaire comme une formule devant permettre la conciliation des intérêts des propriétaires et non l'imposition d'une volonté majoritaire. Devenue plus puissante que le pouvoir monarchique, elle n'éprouvait nul besoin pour le contenir de se réclamer d'un appui populaire qu'elle redoutait même plus que tout.

Au contraire, en France comme aux États-Unis, le renversement de la monarchie va déboucher sur un processus d'affirmation nationale. En effet, afin d'assurer sa légitimité au nouvel État, l'élite devra s'y réclamer, au moins en paroles, du peuple tout entier. Mais des droits de quelle étendue convenait-il que la République octroie à ce peuple souverain ? Les constituants et les dirigeants n'étaient pas enclins à tirer toutes les conséquences du nouveau principe de légitimité politique. La question cruciale, à leurs yeux, était de savoir qui serait électeur. L'appartenance au peuple aurait logiquement dû suffire à conférer le droit de participer. Pourtant, un consensus existait pour écarter les personnes jugées inaptes à débattre des affaires publiques.

La distinction entre droits civils et droits politiques, entre citoyens passifs et citoyens actifs, va offrir aux élites une solution : si les membres de la société sont tous égaux devant la loi et ont tous le droit de jouir de la liberté, il ne s'ensuit pas que tous aient également le droit de prendre une part active à la décision politique et de participer à la formation de la loi. Cette solution empêchait que les exclus du corps politique – les femmes, les domestiques, les démunis, les illettrés, etc. – ne soient considérés comme étrangers à la société. Ils s'y inséraient grâce à l'existence, dans ce qui relevait de la vie privée, d'une sphère familiale, conçue selon des modèles traditionnels. Et ils étaient représentés dans la vie publique par un mari, un père ou un maître. Pendant plus d'un siècle, les libéraux défendront cette conception élitiste qui comprend la souveraineté du peuple de façon fort limitative et qui refuse le gouvernement de la majorité.

La volonté de restreindre l'exercice des droits politiques ne pourra finalement résister aux assauts progressifs des exclus : les bourgeois laissés pour compte, les travailleurs organisés, les femmes, les jeunes, etc. C'est ainsi qu'à partir de 1848, année où la France et la Suisse vont octroyer pour la première fois le droit de vote à l'ensemble de leurs citoyens majeurs de sexe masculin, la démocratie de suffrage universel va progressivement s'élargir jusqu'à toucher la plus grande partie de la population adulte (voir l'encadré 3.2) et se généraliser à la majorité des pays. D'ailleurs, un certain nombre de phénomènes vont faciliter cet élargissement et cette généralisation. Pensons ici à l'industrialisation et à la scolarisation qui en a été le corollaire ou encore à la consolidation des États nationaux et à leurs luttes qui vont pousser les gouvernements à s'assurer de citoyens plus loyaux et, à certains égards, plus actifs. Cela dit, l'élargissement

du suffrage n'a pas été sans avoir des effets paradoxaux, se traduisant au départ tout au moins par des majorités des plus conservatrices. C'est qu'à l'aube de la démocratie, la plupart des nouveaux électeurs étaient des paysans respectueux des autorités et que ces dernières les ont utilisés comme rempart contre la subversion sociale et la pression syndicale naissante des ouvriers des villes. Toutefois, cela n'a pas empêché la progression puis l'accession au pouvoir des partis socialistes ou travaillistes, non plus que la mise en place, après 1945, de l'État-providence.

Encadré 3.2. L'élargissement du suffrage : l'exemple québécois

En 1867, dans la province de Québec, État membre de la nouvelle fédération canadienne, le suffrage est à la fois censitaire, capacitaire et masculin. Il est censitaire parce que la qualité d'électeur est réservée aux propriétaires de biens-fonds ayant une valeur minimale fixée par la loi ou encore aux locataires ayant des revenus équivalents. Il est capacitaire parce qu'il permet également l'exercice du droit de vote à quelques catégories de personnes (les enseignants, les religieux) qui remplissent certaines conditions d'éducation. Enfin, il est masculin parce que les femmes en sont exclues. Précisons que les femmes possédant des biens-fonds ou des revenus suffisants, les veuves par exemple, avaient déjà eu le droit de vote, mais qu'elles l'ont perdu en 1849.

À partir de 1899, les restrictions fondées sur la fortune et l'éducation perdent progressivement de leur portée jusqu'à s'éteindre complètement en 1936. C'est en 1940 que les femmes québécoises obtiennent le droit de vote, droit accordé entre 1916 et 1925 au niveau fédéral et dans les provinces autres que le Québec. Les autres dates importantes sont les suivantes :

- 1963 : réduction de l'âge minimum de 21 à 18 ans ;
- 1969 : abolition de la discrimination envers les autochtones ;
- 1979 : droit de vote aux détenus ;
- 1989 : droit de vote aux personnes handicapées mentalement.

Nous reviendrons dans un prochain chapitre sur ce dernier fruit de l'égalité citoyenne. En guise de conclusion à cette section, formulons simplement deux remarques. D'abord, non seulement l'affirmation de l'égalité citoyenne a été le résultat d'une histoire longue et difficile – les puissants, nous l'avons vu, tentent toujours de maintenir

sinon d'élargir leurs privilèges –, mais encore elle n'allait absolument pas de soi. En effet, les humains sont sous tous les rapports inégaux. L'affirmation de leur égalité ne saurait donc être un constat de fait, mais bien plutôt l'expression d'une valeur, et même d'un projet pour autant que reconnaître une valeur signifie la valoriser concrètement. Ensuite, le choix de valoriser l'égalité n'a pu être jusqu'à aujourd'hui ni ne peut être dans l'avenir sans effets, non seulement sur la vie politique au sens restreint, mais également sur les autres dimensions de la vie en société. Pensons ici par exemple aux formidables avancées et aux changements en cours dans la situation des femmes.

2. Le choix des gouvernants

Ériger en principe que tout pouvoir émane du peuple pose le problème de l'exercice du pouvoir effectif. Pour de multiples raisons – des raisons pratiques de dimension des États et de complexité des affaires, mais également la volonté de respecter le principe de la séparation de l'État et de la société afin d'empêcher que le pouvoir social et les intérêts privilégiés n'aient une prise directe sur le pouvoir étatique –, la modernité a vu s'imposer la démocratie représentative, une démocratie qui fait appel à des mécanismes de délégation. Les dirigeants sont des mandataires. Ils ont des compétences circonscrites en principe par un texte constitutionnel. Surtout, ils ont des pouvoirs limités dans le temps : il leur faut revenir régulièrement devant leurs électeurs et encourir leur sanction. Une fois élus, par ailleurs, les mandataires disposent du pouvoir effectif, et cela d'autant plus que tous les régimes représentatifs reconnaissent le principe selon lequel tout mandat impératif est nul. L'élu n'est donc jamais tenu, juridiquement, de voter comme le souhaite la majorité de ses électeurs.

Pour l'essentiel, la volonté populaire se manifeste de deux façons dans une démocratie représentative. D'abord, bien sûr, par des élections lorsque le peuple désigne ses représentants. Mais le peuple intervient aussi plus directement soit dans certains processus de démocratie directe, soit, plus généralement, par son action dans l'espace public. Dans ce qui suit, nous traiterons de chacun de ces deux modes de participation. Dans cette section, qui porte sur le choix des gouvernants, nous présenterons les différents systèmes électoraux, mais nous aborderons d'abord la question des partis politiques.

2.1. Les partis politiques

L'existence de partis politiques entrant en compétition pour la conquête du pouvoir dans le respect de règles garantissant l'égalité des chances est l'une des caractéristiques fondamentales de la démocratie moderne. D'une certaine façon, les partis sont apparus presque en même temps que les régimes représentatifs modernes, c'est-à-dire dès le XVIII^e siècle en Angleterre. Mais tant que le suffrage demeurait étroitement censitaire, ils étaient surtout des rassemblements d'élus, regroupés de façon assez informelle sur la base de leurs affinités politiques. Avec l'élargissement progressif du suffrage et, *a fortiori*, avec le suffrage universel, les factions ou groupes d'intérêts communs vont devoir se donner une base populaire et, pour ce faire, se transformer en partis politiques. Soulignons qu'ils ne pourront le faire que lorsque la division et le conflit auront été acceptés et reconnus comme légitimes, d'abord aux États-Unis et en Grande-Bretagne dans les années 1820.

Les partis vont s'affirmer graduellement jusqu'à occuper une place tout à fait centrale dans les démocraties représentatives. Cette place variera quelque peu selon le type de régime et le système électoral qui prévalent dans un État donné. Le régime parlementaire et le scrutin majoritaire semblent ainsi plus favorables à l'influence des partis. Mais quoi qu'il en soit des différences, tous les partis exercent aujourd'hui, d'une façon ou d'une autre, un certain nombre de fonctions essentielles.

• Les fonctions des partis politiques

Servir de canal aux luttes idéologiques et aux luttes d'intérêts

Toute société politique est traversée par des divisions, par des clivages qui sont d'origine, de nature et d'ampleur diverses. Ils peuvent être économiques ou sociaux, idéologiques ou symboliques, sectoriels ou territoriaux, anciens ou récents, profondément enracinés ou éphémères, etc. Ce sont ces clivages qui permettent aux partis politiques de rassembler une partie ou l'autre de l'électorat. Par ailleurs, la distribution des clivages et leur combinaison sont également fort diverses. Les clivages peuvent en effet se superposer, ce qui renforce l'originalité et la spécificité des groupes les uns par rapport aux autres, ou s'entrecroiser, ce qui contribue à leur relative neutralisation réciproque. Dans le premier cas de figure, les partis seront souvent plus fortement typés, mobilisant en fonction de l'appartenance socioéconomique, ethnique, religieuse

ou géographique. Le second cas de figure facilite au contraire le passage vers des partis fédérateurs d'intérêts différents. Les règles démocratiques favorisent d'ailleurs une telle évolution : un parti qui aspire au pouvoir ne peut se contenter de faire appel à un groupe sous peine de se condamner à l'opposition à perpétuité. C'est ainsi que, par un singulier paradoxe, les partis sont à la fois expression des oppositions et des divisions et instrument de cohésion et de rassemblement, de compromis et de dépassement de certains antagonismes ou clivages. Cela ne veut pas dire que les partis soient tous devenus des organisations « attrape-tout » uniquement préoccupées de séduire l'électorat au moment du vote.

Concourir à la politisation des citoyens et faciliter leur participation au processus politique

Cette fonction s'est plus particulièrement développée avec l'apparition des partis ouvriers, dotés d'une forte idéologie et d'appareils organisés pour la mobilisation de leurs électeurs. Pour se défendre, les partis traditionnels durent eux-mêmes renforcer leur capacité d'intégration et de mobilisation. À cet égard, il est significatif que ce soient les partis américains, qui n'ont jamais eu à subir la compétition de la part de partis ouvriers, qui assument le moins bien cette fonction et qui se voient vigoureusement concurrencés par l'organisation *ad hoc* d'intérêts spécifiques. Par ailleurs, au cours des dernières décennies, de nombreux pays occidentaux ont connu un déclin des capacités intégratives des partis et une éclosion d'organisations concurrentes qui s'apparentent plus à des groupes d'intérêt qu'à des formations politiques classiques. L'exercice de la fonction de politisation et de facilitation de la participation au processus politique est donc de plus en plus partagé.

Structurer l'offre électorale

Les partis détiennent un monopole quasi absolu sur l'offre électorale. Au XIX^e siècle, les candidats aux élections étaient très souvent des « indépendants » dont les chances de succès n'étaient pas négligeables. Aujourd'hui, les chances des « indépendants » sont quasi nulles.

Assurer le recrutement du personnel politique

Les partis ont aussi un quasi-monopole sur le recrutement du personnel politique, du moins dans les systèmes parlementaires, puisque les ministres sont issus du Parlement. Ce n'est pas le cas dans le modèle

américain, où les responsables politiques des grandes administrations publiques ne sont pas des ministres au sens parlementaire du terme, mais des collaborateurs du président, qui les nomme après avis et consentement du Sénat. Ajoutons que les partis contrôlent, directement ou indirectement, de nombreuses nominations dans les domaines judiciaire, administratif, para-administratif, économique, culturel, etc.

Contribuer à l'agrégation des demandes sociales et à la transformation des préoccupations sociales en questions politiques

Reconnue comme une des principales raisons d'être des partis, cette fonction est toutefois fortement conditionnée et concurrencée. Nous y reviendrons dans la troisième section qui porte, rappelons-le, sur l'élaboration des politiques.

• **Les types de partis**

Les partis diffèrent selon leur origine, leur composition, leur idéologie et leur mode d'organisation.

Selon l'origine

Selon l'origine, nous pouvons distinguer les partis de création électorale et parlementaire des partis issus de groupes sociaux. Dans le premier cas, on assiste d'abord à la création de groupes parlementaires, puis de comités électoraux ou d'organisations rendus nécessaires par le besoin d'encadrer les électeurs. Le parti apparaît vraiment lorsqu'une liaison permanente s'établit entre le groupe parlementaire et les comités électoraux, moment où l'on se donne habituellement un état-major distinct de la direction du groupe parlementaire. Dans le second cas, le parti est créé par une institution préexistante dont l'activité propre se situe en dehors des élections et du Parlement : syndicats, coopératives, associations paysannes, intellectuels, Églises, etc. Ces partis, qui gardent souvent de leur origine un certain détachement à l'égard des activités électorales et parlementaires, ont communément une structure plus centralisée, une plus grande cohérence idéologique et sont moins influencés par leurs députés.

Selon la composition

Selon la composition, nous pouvons distinguer trois types de partis. Le premier, le parti de cadres, est habituellement hautement centralisé, recrutant et se finançant dans la seule élite et ne s'activant en bloc

qu'en période électorale. Dans la période au cours de laquelle le suffrage censitaire a prévalu, les partis, qui n'avaient pas à aller au-delà de leurs propres rangs ni de leurs propres revenus pour s'organiser, étaient des partis de ce premier type. L'extension du suffrage et la nécessité de s'assurer l'appui de milliers de citoyens ont obligé ceux qui n'en avaient pas les moyens financiers – en particulier les partis issus de groupes sociaux – à se doter d'organisations qui font appel à un recrutement, à un financement et à une participation plus larges. Sont ainsi apparus les partis de masse, qui constituent le deuxième type. Enfin, certains partis, créés dans des circonstances particulières, ont comme premier objectif de soutenir un leader : ce sont des partis de dévoués. Les trois types de partis que nous venons de présenter sont évidemment des idéaux-types, ce qui signifie qu'en pratique, un bon nombre de partis sont de type intermédiaire. C'est ainsi que les partis communistes, qui se présentaient comme des partis de masse, et qui correspondaient effectivement à ce type sous certains aspects, étaient pourtant dotés d'un fonctionnement extrêmement centralisé.

Selon l'idéologie

Les partis se distinguent également par leur idéologie, le système de références et de valeurs dont ils se réclament. Ces références et ces valeurs sont d'intensité très variable au sein même du système politique, entre systèmes politiques et selon les périodes considérées. Au sein d'un système tel que celui des États-Unis par exemple, les valeurs propres à chaque parti sont peu différenciées et l'idéologie semble souvent passer après la défense des intérêts défendus par chaque formation. Entre systèmes politiques, le rôle de l'idéologie varie en importance : par exemple, le spectre idéologique est beaucoup plus ouvert en France ou en Italie qu'il ne l'est en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Même si cet exercice est toujours très relatif, on peut distinguer un certain nombre de familles idéologiques qui ont joué un rôle dans l'histoire politique occidentale au cours des deux cents dernières années : les libéraux, les conservateurs, l'extrême droite, les socialistes, les communistes, les démocrates-chrétiens et, plus récemment, les régionalistes et les écologistes.

Selon le mode d'organisation

D'une façon générale, les structures des partis se ressemblent. On trouve le plus souvent les suivantes :

- une assemblée générale ou un congrès national, instance suprême chargée d'établir les politiques générales du parti et d'élire les dirigeants nationaux;
- un exécutif national ou un conseil général qui dirige les activités du parti entre les congrès;
- un comité exécutif ou un bureau de direction qui est responsable des affaires du parti entre les réunions de l'exécutif national;
- divers comités ou commissions qui agissent dans les différents champs d'activité: plateforme électorale, organisation, communication et publicité, questions juridiques, gestion financière, etc.;
- des organisations de base.

Selon le type de parti, les rôles de ces structures peuvent cependant varier énormément. C'est ainsi que dans les partis de masse issus de groupes sociaux, les membres réunis en congrès vont le plus souvent participer véritablement à la définition du programme, ce qui est rarement le cas dans les partis de création électorale. Les partis se distinguent également selon le degré de centralisation et le type de leadership qui y prévalent. Le type de régime (parlementaire ou présidentiel) intervient ici, mais aussi des caractéristiques telle la famille idéologique d'appartenance. On pourrait opposer ici les partis communistes, marqués par une très forte centralisation (le fameux centralisme démocratique) et la domination des chefs, aux deux grands partis américains, constitués de coalitions d'organisations étatiques (des États fédérés) et locales qui doivent s'accommoder du fractionnement et de l'indiscipline. Le degré d'autonomie des organisations de base dans le choix des candidats et l'adaptation de la plateforme électorale aux situations locales seront évidemment fort différents dans l'un et l'autre cas.

• Les systèmes de partis

Par système de partis, on entend l'ensemble des partis en interaction dans un système politique donné. Les systèmes de partis résultent de l'importance relative et de la combinaison de multiples facteurs. Parmi ces facteurs, mentionnons la structure et l'intensité des clivages, l'importance des fractures historiques (révolutions, guerres civiles ou religieuses), l'incidence des événements internationaux (impact de la révolution de 1917, par exemple), la nature du régime (présidentiel ou parlementaire), le type de système électoral, et la capacité des partis

à s'adapter et donc à empêcher la naissance et le développement de concurrents. Tous ces facteurs entrent en interaction et déterminent la manière dont les partis se structurent et évoluent.

Certains ont suggéré que le mode de scrutin était le facteur prédominant, le scrutin majoritaire conduisant au bipartisme et la représentation proportionnelle, à un système pluraliste. Si l'on considère le système de partis du seul point de vue des résultats électoraux et de la participation au gouvernement, cette suggestion semble juste. Si, en revanche, on définit le système de partis comme l'ensemble des formations politiques en concurrence pour la victoire électorale, indépendamment du nombre de sièges obtenus, elle relèverait plutôt d'une simplification. Dans les faits, les systèmes électoraux semblent jouer un rôle de frein ou d'accélérateur beaucoup plus qu'un rôle moteur : ce sont les réalités nationales, les idéologies, les appartenances ethniques et religieuses, et les structures socio-économiques qui ont en général l'action la plus décisive à cet égard. Les clivages sociétaux constituent les éléments structurants du système de partis, alors que les systèmes électoraux en affectent surtout les formes et l'expression.

Nous pouvons distinguer deux types de systèmes de partis : le bipartisme et le multipartisme. Mais comme nous venons de le laisser entendre, le bipartisme à l'état pur relève plus de l'idéal-type que de la réalité. Même dans les rares pays considérés comme les prototypes du bipartisme (la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Australie), on constate de nombreuses exceptions tenant soit à l'existence de petits partis minoritaires, soit à des phases de tripartisme. Il serait donc plus exact de parler, en recourant au langage économique, de « duopoles » pour souligner le fait majeur, c'est-à-dire non pas tant le nombre des partis (qui en réalité n'est jamais limité à deux) que le fait qu'un des deux partis « duopolistiques » détient le pouvoir pendant des périodes plus ou moins longues en alternance avec l'autre grand parti et sans le secours ni l'appoint de tiers partis.

En ce qui a trait au multipartisme, nous pouvons distinguer les systèmes pluralistes égalitaires, composés de partis relativement équilibrés, des systèmes pluralistes inégalitaires, dans lesquels une formation politique se trouve en position dominante. Soulignons enfin une dernière distinction intéressante qui permet de qualifier la compétition dans les systèmes pluralistes égalitaires. Ceux-ci peuvent en effet

emprunter une forme centripète – où il y a peu de distance idéologique entre les principaux partis et une propension à conclure des coalitions, ce qui entraîne une compétition politique essentiellement centripète – ou une forme polarisée – qui se caractérise par une forte distance idéologique entre les partis et l'existence de partis antisystèmes, ce qui conduit à une compétition de type centrifuge.

2.2. Les systèmes électoraux

Si, dans une démocratie, tous les pouvoirs publics procèdent de la volonté populaire, en réalité seuls certains d'entre eux en sont directement issus. Une distinction intervient ici entre régimes parlementaires et régimes présidentiels ou mixtes. Dans le premier cas, et lorsqu'il y a bicamérisme, seuls les membres de la Chambre basse du Parlement sont nécessairement élus au suffrage universel. En revanche, le mode de désignation de la seconde chambre peut varier depuis l'appartenance statutaire (comme en Grande-Bretagne où la Chambre des lords est composée de pairs héréditaires et de pairs nommés à vie) jusqu'au suffrage direct ou indirect (comme en France où les sénateurs sont choisis par un corps électoral composé en bonne partie d'élus locaux) en passant par la désignation par des entités fédérées (comme en Allemagne). L'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel est évidemment un critère qui distingue les régimes présidentiels ou mixtes des régimes parlementaires. Il faut par ailleurs souligner que les conditions pratiques de la vie politique interfèrent pour atténuer les logiques institutionnelles. C'est ainsi que le bipartisme britannique permet ce qu'exclut le multipartisme belge ou italien : la désignation *de facto* du premier ministre par les électeurs, puisque celui-ci est nécessairement le leader du parti vainqueur.

Chaque système électoral recourt à un ensemble de règles ou à une mécanique précise pour la tenue de l'élection : c'est ce que l'on appelle un mode de scrutin. On peut distinguer trois types de systèmes : le système majoritaire, le système par représentation proportionnelle et le système mixte. Nous verrons ce qu'il en est de leur nature, de leurs avantages et de leurs désavantages. Après quoi, nous nous pencherons sur quelques mécanismes qui favorisent l'expression des choix des électeurs et leur respect.

• Les systèmes majoritaires

Les systèmes majoritaires utilisent un mode de scrutin uninominal majoritaire à un ou deux tours. Ce mode est uninominal puisqu'il n'y a qu'un seul élu par circonscription électorale. Il est dit majoritaire, mais il vaudrait mieux dire « pluralitaire » puisque la victoire va à celui qui a le plus de votes, quelles que soient sa part des suffrages exprimés et, par conséquent, son avance par rapport à son plus proche concurrent. Il peut être à un ou deux tours selon que la votation se fait en une seule fois (comme en Grande-Bretagne et dans ses anciens dominions ainsi qu'aux États-Unis) ou qu'il y a une seconde votation pour les candidats qui n'ont pas obtenu la majorité absolue au premier tour (comme en France). Dans ce dernier cas, le gagnant au second tour est celui qui obtient la pluralité.

Les avantages

La circonscription étant relativement petite et dotée d'un seul représentant ou député, la relation entre celui-ci et ses électeurs est à la fois visible, simple et directe.

Dans le cas du scrutin majoritaire à un tour, la représentation au Parlement tend à se restreindre à deux partis, ce qui favorise la stabilité gouvernementale. Un des deux partis oligopolistiques détenant le plus souvent la majorité absolue des sièges, les coalitions sont ainsi évitées et les chances de renversement du gouvernement réduites à l'extrême.

Les désavantages

Du fait de la règle de la pluralité, la proportion des sièges obtenus est rarement conforme à la proportion des appuis reçus et il y a donc distorsion de la volonté populaire. Cela dépend en partie de la carte électorale, le nombre d'électeurs étant rarement sinon jamais constant d'une circonscription à l'autre. Mais cela dépend surtout du nombre de partis. S'il n'y en a que deux, la distorsion est réduite à l'impact de la carte électorale. Mais s'il y en a plus, il peut même arriver que le parti ayant obtenu le pourcentage le plus élevé du vote termine bon deuxième pour ce qui est du nombre de sièges. Dans le cas où il y a plus de deux partis, les élus jouissent en outre d'une représentativité toute relative : beaucoup de citoyens, et souvent même la majorité, sont représentés par un élu qu'ils n'ont pas choisi.

Il y a enfin une tendance à la sursimplification du jeu politique, laquelle s'exprime d'abord dans l'adoption de stratégies électoralistes centristes, seule façon d'obtenir une majorité relative dans le plus grand nombre de circonscriptions possible. La sursimplification du jeu politique s'exprime aussi dans le manque de diversité dans la représentation. Ne pouvant choisir qu'un candidat par circonscription, les partis ont en effet tendance à n'accepter que les gens correspondant au profil commun le plus traditionnel (un homme, blanc, de souche, de profession libérale, etc.).

Le scrutin majoritaire à deux tours cherche à contrer les deux premiers désavantages en favorisant l'augmentation du nombre de victoires majoritaires, ce qu'il ne réussit pas toujours. Il génère par ailleurs lors des seconds tours des comportements d'entente entre les partis de même famille idéologique, ce qui peut faciliter la création de coalitions tout autant que pénaliser les partis d'extrême.

• **Les systèmes à représentation proportionnelle**

Les systèmes à représentation proportionnelle visent à ce que le nombre de sièges attribués soit proportionnel au vote exprimé. La proportionnelle intégrale étant pratiquement impossible, on établit un seuil de participation, soit un minimum du vote national – le plus souvent de 5% – en deçà duquel on ne peut participer à la distribution proportionnelle des sièges.

Dans ces systèmes, le mode de scrutin doit nécessairement être plurinominal, ce que l'on appelle un scrutin de liste : chaque parti présente une liste de candidats et obtient le nombre d'élus correspondant le plus possible à la proportion de votes accordés par les électeurs.

Par ailleurs, l'ensemble du territoire peut être considéré comme une circonscription unique (comme aux Pays-Bas et en Israël), chaque parti ne présentant alors qu'une seule liste de candidats, ou il peut y avoir de multiples circonscriptions. Ce dernier cas de figure permet, entre autres, de rapprocher les députés des électeurs.

On peut aussi distinguer les systèmes par représentation proportionnelle selon le type de liste (fermée, ouverte ou panachée) qu'ils utilisent. Dans le cas des listes fermées, l'électeur vote pour la liste d'un parti telle que ce dernier l'a présentée, et les sièges obtenus par un parti seront attribués à ses candidats dans l'ordre où ils apparaissent

sur la liste. Dans le cas des listes ouvertes, l'électeur peut modifier l'ordre de la liste du parti pour lequel il vote, et les sièges seront attribués selon l'ordre de préférence des électeurs et non selon l'ordre établi par le parti. Dans le cas des listes panachées, enfin, l'électeur peut choisir le nombre de candidats à élire n'importe où dans l'ensemble des listes présentées, et les sièges seront attribués selon l'ordre de préférence des électeurs. En Suisse, l'électeur peut même inscrire le nom d'une personne qui ne figure sur aucune liste.

Les avantages

Les avantages des systèmes à représentation proportionnelle sont les suivants :

- une représentation conforme à la volonté de l'électorat ;
- une représentation permanente des électeurs de toutes tendances, sauf pour les électeurs très minoritaires ;
- une plus grande ouverture à des partis nouveaux ;
- une plus grande ouverture à la diversité dans la représentation
 - un parti ne saurait en effet présenter sur une même liste que des gens ayant tous le même profil ;
- un plus grand contrôle du choix des candidats par les citoyens dans le cas des listes ouvertes et panachées.

Les désavantages

Comme il est beaucoup plus facile dans de tels systèmes de créer de nouveaux partis, il peut y avoir multiplication de ces derniers et fractionnement du jeu politique.

Comme les partis sont souvent minoritaires, ils sont obligés de gouverner par coalition, ce qui peut entraîner de l'instabilité gouvernementale. De plus, les tractations auxquelles les appareils des partis se livrent pour former des coalitions échappent entièrement au contrôle des électeurs.

• **Les systèmes mixtes**

Ces systèmes combinent des composantes du scrutin majoritaire et du scrutin à la proportionnelle. Certains sont dits compensatoires au sens où ils introduisent un élément de représentativité proportionnelle

pour corriger une partie des distorsions provoquées par le scrutin majoritaire. Ainsi en est-il du système électoral allemand (voir l'encadré 3.3).

Encadré 3.3. Le système électoral allemand

L'électeur allemand dispose de deux voix. La première lui sert à voter pour un candidat dans une des circonscriptions électorales du pays. La seconde lui permet de voter pour la liste de son choix pour sa région (le *Land*). Ce sont les voix obtenues par les listes qui déterminent le nombre de sièges attribués à chaque parti. Sont d'abord désignés les candidats arrivés en tête dans leur circonscription. Puis chaque parti se voit soustraire le nombre de sièges ainsi obtenus du total que la répartition proportionnelle lui permet d'espérer. Les sièges restants sont alors distribués de façon que chaque formation obtienne un nombre de mandats proportionnel au nombre de voix obtenues par chaque liste. Si une formation est pénalisée par la première attribution parce que ses candidats ne sont que rarement arrivés en tête, la seconde attribution permettra de corriger cette injustice.

2.3. Des mécanismes favorisant l'expression des choix des électeurs et leur respect

Quel que soit le mode de scrutin en vigueur, un certain nombre de mécanismes favorisent l'expression des choix des électeurs et leur respect. Trois de ces mécanismes apparaissent plus fondamentaux. Ils touchent l'administration des élections, la gestion de la carte électorale et le financement des partis. Nous allons présenter brièvement les pratiques qui ont cours au Québec dans ces trois domaines.

• L'administration des élections

Au Québec, l'administration des lois électorales est confiée au directeur général des élections (DGE) qui, nommé par l'Assemblée nationale, n'est imputable que devant elle. Le DGE est choisi parmi les électeurs du Québec, sur proposition du premier ministre. Sa nomination nécessite l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Désigné par l'Assemblée, il exerce une partie des pouvoirs de celle-ci, non pas comme mandataire, mais à sa place, de façon autonome. Ce statut lui confère une autonomie face aux pouvoirs exécutif et judiciaire qui permet une administration des élections non partisane.

Il est responsable non seulement de la gestion des scrutins (élections ou référendums), mais aussi de celle de la carte électorale et de l'application des dispositions réglementant le financement des partis et les dépenses électorales.

- **La gestion de la carte électorale**

La *Loi électorale* québécoise confie la gestion de la carte électorale à une commission permanente et indépendante, la Commission de la représentation électorale. Cette commission est formée du DGE, qui en est le président d'office, et de deux autres membres que l'Assemblée nationale a choisis parmi les personnes qui ont la qualité d'électeur. La Commission doit soumettre toute modification de la carte électorale à une consultation publique, mais conserve la décision finale, ce qui la distingue de la plupart des autres organismes du genre au monde. Avec un tel arrangement institutionnel, aucun parti au pouvoir ne peut désormais fabriquer une carte électorale correspondant à ses intérêts. Le principe qui prévaut normalement est que le nombre d'électeurs d'une circonscription ne doit être ni inférieur ni supérieur de plus de 25 % au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions électorales – que la Loi a fixé à 125. La Commission peut cependant décréter des territoires d'exception lorsqu'elle le juge à propos, pour des territoires excentrés et peu peuplés par exemple.

- **Le financement des partis et les dépenses électorales**

La *Loi électorale* impose un important contrôle du financement des partis politiques et des dépenses électorales. L'abolition des caisses occultes constituait l'objectif lorsque ce contrôle a été imposé en 1977. Il s'agissait de remettre la propriété exclusive des partis aux citoyens, de permettre aux dirigeants élus de ne pas dépendre de sources privées de financement et de leur assurer ainsi une très grande liberté pour prendre les décisions qui s'imposent. Les principales règles adoptées à l'époque étaient les suivantes : seuls les électeurs, et non les personnes morales, peuvent contribuer au financement ; les contributions sont plafonnées ; les partis doivent produire des rapports financiers et divulguer les noms des personnes ayant donné plus d'un certain montant. Malheureusement, avec le temps, certains acteurs politiques ont trouvé des moyens de contourner les règles, utilisant par exemple des prête-noms dans le but de recueillir des sommes d'argent de la part

des entreprises. Aussi a-t-il fallu revoir les règles et renforcer le contrôle. Le contrôle du financement des partis politiques demeure assurément un des principaux défis que les démocraties actuelles ont à relever.

3. La participation à l'élaboration des politiques

En démocratie, nous venons de le voir, les citoyens choisissent les gouvernants. Mais, en dehors de cette élection de leurs représentants à qui ils délèguent leurs pouvoirs, ils contribuent également, et plus directement, à l'élaboration des politiques. Ils le font en intervenant dans le débat public, en constituant des groupes d'intérêt et en participant aux processus de démocratie directe. Nous aborderons dans cette troisième section chacun de ces trois modes de contribution qui s'offrent aux citoyens.

3.1. Le débat public

La première conquête des démocraties, c'est la constitution d'un espace public de discussion, avec son corollaire obligé : la liberté d'expression. Dans cet espace public s'affrontent des courants d'opinion. Car, rappelons-le, une démocratie n'est pas un régime politique sans conflits, mais un régime dans lequel les conflits sont ouverts et négociables. L'essentiel est que les conflits s'expriment publiquement et qu'il existe des règles pour les négocier. Sous ce régime, le conflit n'est pas un accident, ni une maladie, ni un malheur ; il illustre qu'on ne peut décider du bien public ni scientifiquement ni dogmatiquement. Il n'y a pas de lieu d'où ce bien soit perçu et déterminé de façon si absolue que la discussion puisse être tenue pour close. La discussion politique est sans conclusion, bien qu'elle ne soit pas sans décision. Mais toute décision peut être révoquée selon des procédures acceptées et elles-mêmes tenues pour indiscutables. La démocratie implique donc la reconnaissance du pluralisme, de la diversité des options, et le droit de les défendre sur la place publique de manière appropriée.

• La nature et les « fonctions » de l'espace public

L'espace public n'est pas une institution, ni une organisation, ni un système. On peut se le représenter comme un réseau ouvert, poreux et mobile ou encore comme un tissu d'une grande complexité, constitué d'un assemblage d'arènes qui se chevauchent, des arènes aussi bien internationales que nationales, régionales ou locales.

Structure intermédiaire entre, d'un côté, le système politique et, de l'autre, les secteurs privés et la société civile, l'espace public produit un certain nombre d'effets ou remplit, si l'on peut dire, les « fonctions » suivantes :

- Il favorise la perception et la formulation des problèmes qui affectent la société.

Non seulement l'espace public est un lieu où émergent différents discours, mais il agit aussi comme une formidable caisse de résonance.

- Il permet la formation de l'opinion et de la volonté publiques.

L'opinion publique n'est pas un ensemble d'opinions individuelles, formulées dans un contexte privé et relevées isolément. En ce sens, il ne faut pas la confondre avec les résultats d'une enquête d'opinion, à moins que celle-ci ne soit réalisée dans un espace public mobilisé et qu'elle ait été par conséquent précédée par une formation de l'opinion. Cette formation s'opère dans et par le débat public. Cela tient au fait que les possibilités de choix et les préférences ne sont pas des réalités données, mais changent au cours du processus communicationnel. L'espace public est ce lieu où les diverses interprétations de l'intérêt commun s'affrontent en des joutes pacifiques et tentent de rallier à elles une majorité de citoyens, et où la communauté politique peut par conséquent se mobiliser et agir sur elle-même.

- Il assure un certain contrôle sur la conduite des décideurs.

Est-il besoin de rappeler qu'une grande partie des débats qui secouent l'espace public portent sur l'action des détenteurs de pouvoir, autant d'ailleurs sur leur comportement et sur leur façon de diriger que sur les choix qu'ils font.

• **Les conditions d'existence de l'espace public**

Comme nous l'avons souligné, l'espace public ne saurait exister sans la reconnaissance et la garantie d'un certain nombre de droits fondamentaux, tels la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de rassemblement et le droit de fonder des associations. Nous pouvons également conclure de ce que nous avons vu précédemment que l'espace public ne saurait subsister sans une culture politique démocratique ni, par conséquent, sans éducation civique.

Une culture politique démocratique

Les citoyens doivent tout d'abord être ouverts à la liberté de choix et au pluralisme. La tolérance est au fondement de la démocratie. Ce principe a pour corollaire que l'on ne peut supporter les intolérants, non pas dans l'expression de leurs opinions, mais dans leur passage à l'acte. On ne devrait répondre à des opinions, même hostiles à la démocratie, que par des opinions. Par la tolérance, la démocratie cherche à transformer l'ennemi, à l'égard duquel la violence serait légitime, en simple adversaire ; elle substitue la parole et la discussion aux actes.

Les citoyens doivent également accepter que, dans l'espace public, ils ne puissent acquérir que de l'influence, à l'exclusion de tout pouvoir politique, et que l'influence politique ne puisse être transformée en pouvoir politique que par le moyen des procédures institutionnalisées.

L'espace public et le pouvoir

L'espace public devrait normalement faciliter une participation égale de tous les intéressés à la formation de la volonté générale. En théorie, toutes les contributions y sont possibles, ce qui n'est évidemment pas le cas des institutions représentatives où les discussions sont réservées aux élus. Mais qu'en est-il en pratique ?

Il serait naïf de croire que tous ont, dans l'espace public, les mêmes chances de se faire entendre. Les gouvernants, les grandes organisations ainsi que les principales associations, sans parler des médias eux-mêmes, disposent en effet de moyens considérables. Aussi, en temps normal, l'espace public est-il plus ou moins investi par ces différents groupes d'acteurs qui collaborent à la construction de l'information, chacun agissant et réagissant à l'autre en fonction de ses intérêts, de ses ressources et de ses contraintes. En ce sens, il faut rompre avec la vision qui fait des médias des acteurs tout-puissants.

Mais il y a plus. Il faut en effet ajouter ici les deux considérations suivantes. D'une part, un pouvoir social ne peut être monnayé en influence politique que s'il réussit à convaincre. Or les études montrent que, loin d'être des consommateurs passifs, les citoyens ont leurs propres stratégies d'interprétation. Notons que, plus les gens ont une expérience concrète et personnelle des questions en cause, moins l'impact des médias dans la formation de leur opinion à leur égard est important. D'autre part, dès que la perception de problèmes sociaux

importants suscite une conscience de crise, la direction des cycles de communication peut être inversée selon que les acteurs de la société civile, les mouvements sociaux par exemple, se font plus actifs. Les grands thèmes débattus au cours des dernières décennies (le féminisme, l'écologie, l'appauvrissement, l'immigration, les coupures dans les services publics et plus particulièrement dans les soins de santé, etc.) en fournissent la preuve : presque aucun de ces thèmes n'a été introduit par les représentants des différents pouvoirs.

Un tissu associatif solide

Voilà une dernière condition sinon d'existence du moins de vitalité de l'espace public. Quelle qu'en soit la nature (politique, syndicale, caritative, commerciale, industrielle, scientifique, littéraire, sportive, défense d'une grande cause, etc.), les associations jouent en effet un double rôle. D'une part, elles apprennent aux citoyens à sortir d'eux-mêmes et à défendre des intérêts communs. D'autre part, elles diminuent le risque de despotisme en créant des relais entre les individus et les pouvoirs : ce sont des groupes de citoyens éclairés et puissants qu'on ne saurait plier à volonté ni opprimer dans l'ombre, et qui, en défendant leurs droits particuliers contre les exigences des pouvoirs, sauvent les libertés communes. Cette dernière condition introduit tout naturellement notre point suivant qui traite des groupes d'intérêt.

3.2. Les groupes d'intérêt

Dans le sens le plus extensif de l'expression, tous les groupes sont d'une certaine manière des groupes d'intérêt. Mais dans son acception plus précise, l'expression désigne ceux des groupes qui, dans des formes multiples et variées, cherchent à faire valoir leur intérêt auprès du pouvoir politique. Inversement, le pouvoir politique entre souvent en relation avec ces groupes pour les associer à son action.

• Les types de groupes d'intérêt

Les secteurs d'intervention de l'État s'étant multipliés au cours du dernier siècle, les groupes d'intérêt ont proliféré. Ces groupes sont de deux grands types. Il y a d'abord les groupes institutionnels, dont les structures n'ont pas été établies pour faire valoir des intérêts propres, mais qui peuvent le cas échéant utiliser leur forte organisation pour infléchir les décisions politiques ou administratives : c'est le cas

des administrations, des Églises, des forces armées par exemple. Puis il y a les groupes associatifs qui, au contraire, sont constitués pour faire valoir ou défendre les intérêts qu'ils représentent : c'est le cas des syndicats, des associations patronales, des groupes professionnels, etc. Les organisations agricoles des pays développés sont un bon exemple de groupe d'intérêt : d'une part, elles empruntent des traits tant au monde patronal qu'au monde syndical et, d'autre part, elles ont réussi à conserver une grande influence en dépit du déclin continu de la population agricole.

• **Les facteurs influençant l'action des groupes d'intérêt**

Puisque l'objectif des groupes d'intérêt est d'influencer le pouvoir ou d'empêcher la prise de décisions qui leur seraient défavorables, il n'est pas étonnant que leur action se calque étroitement sur la structure des pouvoirs publics. Les pressions sur le législatif, par exemple, seront fonction non seulement de la stratégie des groupes (action discrète ou retentissement maximum), mais également de l'autonomie que les parlements auront su garder à l'égard de l'exécutif et de l'accès plus ou moins ouvert et public aux comités parlementaires. C'est ainsi que le Congrès américain, qui demeure le parlement le plus puissant des assemblées occidentales, subit de très fortes pressions.

La centralisation ou au contraire la décentralisation ou le fédéralisme ont bien sûr un impact important sur l'organisation des groupes d'intérêt. L'action des groupes variera évidemment en fonction des ressources dont ils disposent : l'argent, les compétences, mais peut-être surtout l'accès aux responsables politico-administratifs qu'il s'agit d'influencer.

• **Les modes d'interaction entre l'État et les groupes d'intérêt**

Pour se faire entendre, les groupes d'intérêt doivent s'organiser. Toutefois, les pouvoirs publics qui constituent l'objet privilégié des pressions ne sont pas inertes. Aucun gouvernement ne peut négliger des groupes à la fois puissants et indispensables à l'élaboration puis à l'application de ses politiques. Mais les rapports entre pouvoirs publics et groupes d'intérêt sont plus ou moins affectés par la tradition et la nature des relations que les partenaires ont nouées entre eux au sein de chaque système.

Même s'ils ne s'excluent pas l'un l'autre, nous pouvons distinguer deux modèles de relations entre l'État et les groupes d'intérêt : le modèle pluraliste et le modèle néocorporatiste.

Le modèle pluraliste

Dans le modèle pluraliste, il y a une grande diversité, largement inorganisée, de groupes d'intérêt qui rivalisent pour tenter d'influencer les dirigeants politiques. Ces organisations professionnelles, syndicales ou associatives sont indépendantes de l'État, peu ou pas soutenues financièrement par lui. Elles ne sont pas intégrées dans un cadre institutionnel qui pourrait les contraindre à une discipline de comportement ; en revanche, elles ne bénéficient d'aucun monopole de représentativité qui leur serait reconnu par les pouvoirs publics. Leur action prend la forme du lobbyisme : elles font du démarchage direct auprès des élus et des responsables gouvernementaux.

Même si le lobbyisme est partout présent, sa légitimité est très diversement reconnue. Certains pays sont plutôt réservés à son endroit quand ils ne cherchent pas simplement à l'ignorer officiellement. C'est le cas en France où la force de la notion d'intérêt général, supérieur aux intérêts privés, et la valorisation de la souveraineté de l'État, jusqu'à vouloir parfois tout absorber en son sein, ont longtemps contribué à rendre les groupes d'intérêt suspects. Aux États-Unis, au contraire, prévaut la vision selon laquelle l'intérêt général découle de la confrontation et de la conciliation d'intérêts privés, multiples et concurrents, et les groupes d'intérêt sont donc considérés comme un élément fondamental de la démocratie pluraliste. Certains dénoncent cette vision optimiste en soulignant que les groupes ne disposent pas de capacités ni de statuts analogues, et que ce sont donc les intérêts privés les plus puissants qui influencent finalement l'État américain.

Soulignons enfin que quelques pays comme les États-Unis, l'Allemagne, mais également le Canada soumettent le lobbyisme à certaines contraintes, l'enregistrement des mandataires des groupes d'intérêt par exemple.

Le modèle néocorporatiste

Partout les pouvoirs publics consultent les groupes d'intérêt, car il n'est plus possible de gouverner ni de réglementer dans un style purement régalien. Mais cette concertation est plus ou moins officialisée dans des

procédures. Aux États-Unis par exemple, les auditions des commissions du Congrès ou les *Advisory Committees* créés par l'Exécutif permettent d'entendre les groupes dont les intérêts sont touchés par une proposition de loi, mais ces consultations ne s'inspirent pas d'une approche partenariale. En revanche, les pays européens ont souvent cherché à instaurer un système de consultation officielle des partenaires sociaux privilégiés.

Cette seconde approche, qui cherche à institutionnaliser le partenariat, est souvent qualifiée de néocorporative. Mais il faut ici prendre garde à ne pas confondre les nouvelles formes de coopération entre l'État et les groupes avec le corporatisme classique qui a eu cours au Portugal et en Italie pendant l'entre-deux-guerres. Alors que ce dernier se présentait comme un contre-modèle de la démocratie et qu'il reposait sur des éléments de contrainte, le néocorporatisme, en effet, reconnaît la démocratie pluraliste et cherche à concilier la représentation politique traditionnelle avec celle, nouvelle, des intérêts.

3.3. Les processus de démocratie directe

L'élaboration des politiques publiques est donc un processus multidimensionnel qui mobilise de nombreux acteurs. Le processus décisionnel ne prend normalement forme qu'après toute une série de négociations, officielles et non officielles, avec des organisations qui ne sont pas représentatives au sens d'une investiture par le suffrage universel. Les compromis successifs qui donneront son visage définitif à une politique se dégagent d'une dynamique généralement complexe de pressions et de contre-pressions qui engage, de façon privilégiée, des représentants des minorités actives. Il existe toutefois une autre voie qui permet à l'ensemble des citoyens d'intervenir directement dans le processus décisionnel.

La plupart des démocraties représentatives ont en effet intégré dans leur constitution ou dans leurs lois des dispositions permettant au gouvernement ou aux citoyens d'en appeler directement à l'ensemble des citoyens pour prendre certaines décisions. Cet appel peut se faire sous la forme du référendum, de l'initiative populaire et du rappel.

Le référendum est sans doute le plus commun des processus de démocratie directe. Appelé par le gouvernement, il peut être de consultation ou de ratification. Seul le second est décisionnel, puisqu'il permet de donner une approbation finale à un projet gouvernemental ou de le rejeter.

L'initiative populaire est un type particulier de référendum que des citoyens réclament pour faire approuver un projet de loi qu'ils ont préparé ou encore pour modifier ou abroger une loi existante. L'initiative doit respecter un cadre légal précis qui fixe notamment le nombre de signatures nécessaire à l'enclenchement du processus.

Enfin, le rappel est un procédé de contrôle direct qui autorise les citoyens à recourir au vote populaire pour démettre de sa charge, avant l'expiration de son mandat, tout responsable public détenant ses fonctions de l'élection. Fruit d'une initiative populaire, le rappel doit lui aussi respecter un cadre légal précis, qui fixe là encore le nombre de signatures permettant d'enclencher le processus.

Compte tenu de la culture politique qui y prédomine, culture qui a été marquée, entre autres, par des courants populistes hostiles aux politiciens, les États-Unis sont sans doute le pays où les processus de démocratie directe sont les plus développés et les plus utilisés, pour l'essentiel à l'échelle des États et des gouvernements locaux. Les observateurs notent que la participation est souvent faible et les majorités dégagées, conservatrices. Par ailleurs, un bon nombre de pays utilisent aujourd'hui le référendum pour permettre aux citoyens de se prononcer sur des questions majeures engageant l'avenir de leur société. Un référendum maximise la participation des citoyens, permet de dégager des majorités réelles et facilite l'expression de mandats clairs, dont la légitimité est forte.

Pour conclure ce chapitre, arrêtons-nous un instant sur l'hypothèse d'un déclin de l'esprit citoyen formulée par plusieurs commentateurs de la vie politique dans les pays occidentaux. Il est vrai que la confiance des citoyens dans les institutions diminue et que l'abstention aux élections s'accroît. Mais, en revanche, les formes de participation non conventionnelles se multiplient. En outre, les citoyens pratiquent de plus en plus une démocratie de surveillance qui place l'action gouvernementale sous une inspection continuelle et soumet les autorités à une critique permanente. Aussi certains chercheurs en viennent-ils à diagnostiquer une mutation et non un déclin de la citoyenneté. Cette mutation entraîne toutefois des effets ambivalents sinon défavorables. Car si la démocratie de surveillance accroît la vigilance civique essentielle à toute démocratie, elle favorise également le populisme et incite les gouvernants à ignorer les problèmes complexes et à limiter leur action à la gestion quotidienne afin d'éviter la critique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BEAUCHEMIN, J. (2004). *La société des identités*, Outremont, Athéna Éditions.
- BOISVERT, Y., J. HAMEL et M. MOLGAT (dir.) (2000). *Vivre la citoyenneté*, Montréal, Liber.
- BRAUD, P. (1997). *Science politique 1. La démocratie*, Paris, Éditions du Seuil.
- DUVERGER, M. (1992). *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.
- FERRY, L. et A. RENAUT (1996). *Philosophie politique. Tome 3. Des droits de l'homme à l'idée républicaine*, Paris, Presses universitaires de France.
- GAUCHET, M. (2002). *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- HERMET, G. (1993). *Culture et démocratie*, Paris, Albin Michel/Unesco.
- LEFORT, C. (1986). *Essais sur le politique (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Éditions du Seuil.
- MÉNY, Y. (1996). *Politique comparée*, Paris, Montchrestien.
- PAGEAU, G. et J. LAFLAMME (1996). *Le système électoral québécois*, Québec, Le Directeur général des élections du Québec.
- RICCEUR, P. (1991). *Lectures 1. Autour du politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2006). *La contre-démocratie*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, P. (1993). «L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne», dans M. Gauchet, P. Manent et P. Rosanvallon (dir.), *Situations de la démocratie*, Paris, Gallimard/Éditions du Seuil, p. 11-29.
- SEILER, D.-L. (2000). *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.
- TOURAINÉ, A. (1994). *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard.



Chapitre

4

DE NOUVEAUX DÉFIS POUR LES ÉTATS CONTEMPORAINS

L'État moderne démocratique dont nous avons étudié jusqu'ici l'émergence et les principales caractéristiques est, sans conteste, la figure dominante du paysage politique contemporain. En effet, à très peu d'exceptions près, tous les États prétendent aujourd'hui l'incarner ou du moins être en voie de le faire. Est-ce à dire que prévaudrait dorénavant tel qu'en lui-même le modèle étatique développé en Occident depuis quelques siècles ? Assurément non, puisque ce modèle fait actuellement face à des défis majeurs qui ne peuvent qu'entraîner son évolution. Ces défis sont tantôt communs – pensons ici aux formidables défis que la mondialisation en cours pose à l'ensemble des États ou aux difficultés d'intégration des nations dans un contexte de fortes revendications identitaires –, tantôt propres à un groupe de pays – comme les défis liés à l'affirmation des droits individuels dans les sociétés occidentales ou ceux touchant la transition vers la démocratie dans laquelle sont engagés de nombreux pays du Sud et de l'Est.

Ce quatrième chapitre veut permettre la bonne compréhension des quatre mouvements évoqués ci-dessus et de certains défis qu'ils soulèvent. Nous traiterons donc successivement de la mondialisation, de l'affirmation des droits individuels, des revendications identitaires et de la transition vers la démocratie.

1. La mondialisation et le repositionnement des États

Le terme « mondialisation » est chargé de sens et de valeurs contradictoires. Pour les uns, c'est l'uniformisation du monde et l'appauvrissement généralisé. Pour les autres, et parfois les mêmes, c'est le rapprochement des sociétés et des humains, et la constitution progressive d'un patrimoine commun de l'humanité. Qu'en est-il réellement ? Quel est ce mouvement aux effets si contrastés ?

1.1. Le processus de mondialisation

La mondialisation, c'est d'abord le fait de l'échange généralisé entre les différentes parties de la planète, l'espace mondial devenant un espace de transaction de l'humanité. Entamée aux xv^e et xvi^e siècles, avec les grandes découvertes, et ayant connu depuis lors une avancée progressive ponctuée de reculs partiels et temporaires – pensons à l'isolationnisme qui a prévalu dans les années 1930 –, la mondialisation des échanges s'est accélérée dans la seconde moitié du xx^e siècle. La création de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1948, devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a mis à l'ordre du jour la libéralisation du commerce mondial. Couplée au développement des transports et à l'extraordinaire essor des technologies de l'information et de la communication, cette libéralisation a entraîné une intégration des économies nationales à l'échelle internationale et une mondialisation des marchés et de la production. Dans un contexte où la plus grande partie des activités de production, de consommation et d'épargne s'exerce dorénavant dans une logique de marché, la phase actuelle du processus de mondialisation se distingue particulièrement par la délocalisation des activités productives portée par les firmes multinationales à travers leurs investissements directs à l'étranger et la financiarisation de l'économie qui s'opère grâce à la libre circulation des capitaux financiers.

Cet espace mondial en développement n'est pas que de nature économique, puisque les gens et les idées circulent tout autant que les marchandises et les capitaux. Sur le plan local ou national, et plus particulièrement dans les pays occidentaux qui attirent par leur niveau de richesse, on assiste à de multiples métissages. Parallèlement, un espace public mondial en voie d'émergence est investi par des organisations internationales et des groupes de pression

transnationaux qui interviennent en matière de respect des droits de l'homme ou d'écologie par exemple. Par ailleurs, la mondialisation s'accompagne de la constitution de regroupements régionaux, des ensembles qui jouent des relations de proximité. Ces ensembles, qui résultent de négociations entre États, sont de nature institutionnelle différente, depuis la zone de libre-échange (l'Accord de libre-échange nord-américain [ALENA], par exemple, qui réunit les États-Unis, le Canada et le Mexique) jusqu'à la constitution d'un quasi-État fédéral (l'Union européenne), en passant par des unions économiques plus ou moins contraignantes.

Cette mondialisation des échanges de toute nature a de multiples effets, des effets qui présentent d'ailleurs souvent un caractère contrasté. Sur le plan économique, on peut noter le décollage de nombreux pays en développement, leur émergence étant favorisée par un meilleur accès aux capitaux, aux technologies et aux marchés, ou relever la domination toujours existante des pays développés sur le commerce international et les inégalités économiques croissantes touchant particulièrement les pays à faible revenu. Sur le plan social, on peut constater les progrès sans précédent accomplis dans la lutte contre la pauvreté (de 1981 à 2001, le pourcentage des personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté a pratiquement diminué de moitié, passant de 40 % à 21 % de la population mondiale), ainsi que dans les domaines de la santé (diminution du taux de mortalité infantile d'au moins un tiers) et de l'éducation (recul de l'analphabétisme de moitié) ou remarquer que la pauvreté est toujours présente et que les bénéfices de la croissance ont été répartis de manière très inégale. Ces effets de nature ambivalente expliquent que, de façon générale, les « Sud » ne souhaitent pas arrêter le cours de la mondialisation, mais bien en changer certaines règles.

Par ailleurs, l'homogénéisation consécutive à la mise en place de quelques grandes infrastructures, à la distribution de quelques grands produits de masse et à la diffusion d'un certain nombre de « valeurs » s'accompagne d'une affirmation très vigoureuse, voire agressive, de la diversité (voir l'encadré 4.1). Et si l'espace mondial en voie d'émergence est investi par des groupes qui luttent pour les droits de l'homme ou l'écologie, il l'est également par des groupes terroristes ou mafieux. Dans ce qui suit, nous nous arrêterons aux principaux effets de la mondialisation sur les États.

Encadré 4.1. **La diffusion des valeurs et des institutions de la modernité**

Analysée sous un certain angle, la mondialisation peut être vue comme la diffusion des valeurs (égalité, autonomie et indépendance individuelle) et des institutions politiques et économiques de la modernité à l'échelle planétaire. Les difficultés inhérentes à l'entrée dans une dynamique démocratique soulèvent dans certaines sociétés une opposition à la modernité qui vise expressément un retour aux valeurs de la tradition et de la hiérarchie. Pourtant, une fois que l'interrogation et le doute, la discussion et l'argumentation sont venus se substituer à l'autorité et que les individus ont commencé à s'individualiser, on ne saurait simplement revenir en arrière pour rétablir l'autorité absolue d'une tradition. Aussi, face aux obstacles et comme il en a été historiquement en Occident où il a en quelque sorte servi de matrice intellectuelle au fascisme, le néotraditionalisme verse-t-il facilement dans le volontarisme – ce qui, de façon paradoxale, l'amène à pratiquer ce subjectivisme qu'il dénonce par ailleurs avec vigueur – et même dans le fanatisme, cette exclusion forcenée et furieuse de l'autre. Bien sûr, la mise en cause des normes et des repères traditionnels, érodés par la dynamique démocratique, et l'anomie (la disparition des valeurs et des règles communes à un groupe) que cela entraîne posent problème. Mais, nous semble-t-il, seule la démocratie peut corriger et réguler la démocratie. Ce que la dynamique démocratique défait, et cela à jamais, seule la démocratie est à même de le reconstruire : les limites imposées aux individus doivent dorénavant être le fruit de décisions publiques procédant de discussions argumentées.

1.2. L'État concurrencé

De multiples façons, l'État a perdu une bonne partie du contrôle qu'il exerçait sur son économie nationale. Les frontières des territoires nationaux ont été dévalorisées : les barrières tarifaires ont été abaissées et les réglementations nationales, souvent remplacées par des réglementations négociées à l'échelle internationale ; et, bien sûr, aujourd'hui les flux de capitaux et d'informations font fi des frontières. Cette intégration des économies à l'échelle mondiale impose de sérieuses contraintes aux gouvernants, et non seulement en matière commerciale ou économique, mais, par extension, en tout domaine susceptible d'avoir des répercussions sur la compétitivité des entreprises. Les gouvernements

qui oublient ces contraintes et se permettent des écarts trop importants subissent rapidement les pressions des marchés ou des organismes internationaux distributeurs de crédits comme le Fonds monétaire international (FMI).

En plus de subir ces débordements, l'État n'est désormais plus le seul maître du processus de mondialisation. La première mondialisation contemporaine qui s'est déployée à partir de 1945 était, rappelons-le, fondée sur les États et leurs relations. De nature internationale, elle mettait au premier plan la souveraineté des États et les échanges normés et comptabilisés entre eux. Le système onusien, le GATT et les institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale) animaient à cette époque une communauté internationale dont les principaux sinon les seuls acteurs étaient les États, des États théoriquement libres de coordonner leurs politiques. La seconde mondialisation, celle qui est présentement en cours, va bien au-delà : les partenaires se diversifient, les institutions laissent place à des réseaux, les conventions diplomatiques coexistent avec des pratiques informelles de régulation et les ordres du jour s'élargissent à des questions naguère dévolues à l'intimité souveraine des États.

Les acteurs qui interviennent dorénavant dans le processus de mondialisation, en marge ou à côté des États, forment un ensemble divers et hétérogène. On y trouve : les grandes entreprises multinationales qui se déploient à l'échelle de la planète ; des regroupements régionaux telle l'Union européenne ; les grandes villes et les collectivités territoriales qui nouent entre elles des liens internationaux de coopération ; les diasporas marchandes ou financières qui, fondées sur une appartenance ethnique ou religieuse, ont été redynamisées par la mondialisation ; les organisations non gouvernementales (ONG) à visée humanitaire ou écologique ; la communauté scientifique mondiale ; etc.

1.3. De la souveraineté à la coresponsabilité

L'État est donc de plus en plus concurrencé, tout autant sur le front interne que sur le front externe. Qu'en est-il alors de la souveraineté, de cette reconnaissance du pouvoir de chaque État de créer son ordre propre sans avoir à rendre compte à quiconque au-dehors ? Il faut se rappeler que l'État moderne est né contractuellement dans une société et un territoire donnés. Entre les États, sur la scène internationale, il n'y avait qu'une sorte de vide assimilable à l'état de nature

imaginé par certains auteurs. Les relations internationales n'étaient qu'une confrontation de souverainetés réglée par des rapports de force ou, au mieux, par un respect mutuel qui s'exprimait dans la non-intervention dans les affaires intérieures des autres pays. La souveraineté était ambitieuse : elle impliquait le droit exclusif de tout État sur la définition de ses institutions, le contrôle de son territoire, la maîtrise de ses ressources naturelles, l'élaboration de ses politiques, la régulation des relations intérieures et extérieures, etc.

Bien sûr, la souveraineté n'a jamais été absolue : les États devaient par exemple consentir quelques pertes de souveraineté pour respecter leurs obligations internationales et les traités qu'ils avaient signés (quelque 35 000 traités depuis 1945). Mais les progrès de la mondialisation opèrent à cet égard un changement fondamental en faisant de l'interdépendance un principe actif du jeu international, ce qui contredit directement l'idée d'une pleine souveraineté. La souveraineté n'est pas seulement contournée : elle est dépassée par l'irruption d'enjeux nouveaux et de problèmes inédits. Ces enjeux et ces problèmes viennent de l'essor d'une économie mondiale qui pousse l'État à abandonner ses droits anciens sur son économie nationale en échange d'une participation à la définition de nouvelles règles garantissant à ses ressortissants un meilleur accès aux ressources et aux marchés. Ils touchent également toute une série de questions qui vont du contrôle des armes nucléaires et chimiques et de la protection de l'environnement jusqu'au respect des droits des minorités, des questions qui semblent aujourd'hui militer en faveur d'une substitution d'un principe de responsabilité à celui de souveraineté.

L'État-nation ne disparaît pas, mais il ne peut plus dorénavant faire cavalier seul. Il doit à tout le moins opter pour des stratégies lui permettant de tirer un maximum d'avantages de la nouvelle situation d'interdépendance. Bien sûr, les rapports de force existent toujours. Il serait naïf de croire que la puissance s'efface devant la responsabilité. Mais la puissance elle-même peut être en partie circonscrite lorsque l'on réussit à la faire se commettre, même sur la base d'un calcul utilitaire et égoïste, et s'insérer ainsi dans des règles nouvelles. Il faut rappeler ici que le libre-échange est un facteur de paix – puisqu'il rend caduque la nécessité de la conquête territoriale à des fins de prospérité et qu'il favorise la création de liens transnationaux entrecroisés qui agissent comme des lobbies en faveur d'accommodements mutuels – et que les règles qui le régulent (celles de l'OMC, par exemple) peuvent déjà protéger de petits pays contre de plus puissants. De plus, de nombreux

acteurs transnationaux (ONG, réseaux associatifs, médias, organisations religieuses, diasporas, migrants, intellectuels et tout groupe qui agit par référence à un bien commun et qui participe à la constitution d'un embryon de société civile mondiale) pressent les Grands de changer leurs comportements.

On ne peut que souhaiter que les États, à commencer par les plus puissants, apprennent graduellement à s'inscrire dans une communauté de responsabilité à l'échelle mondiale et à se comporter comme des dépositaires de la survie de la planète, de son développement et des valeurs construites comme universelles. On peut bien sûr souligner les faiblesses du système multilatéral actuel : une constellation d'organisations intergouvernementales (plus de 500 officiellement reconnues et plusieurs milliers qui bénéficient d'un statut semi-officiel ou consultatif), qui coexistent de façon plutôt désordonnée (des missions qui se recourent, des interactions qui ne sont pas prises en charge) et qui sont régies par des règles de décision rigides (un État = un vote = un veto). La réunion de l'OMC à Seattle, en novembre 1999, offre l'exemple des effets que peuvent entraîner de telles faiblesses (un programme sectoriel étroit, la volonté de traiter indépendamment chaque question sans souci des interactions, une représentation officielle limitée aux gouvernements nationaux, des règles de prise de décision fondées sur le consensus). On doit tout de même reconnaître certaines avancées, en matière de droit d'intervention à des fins humanitaires par exemple.

Reste la question des inégalités profondes entre les sociétés qui, comme nous le verrons dans la section suivante, ne peuvent qu'affaiblir le respect de règles communes qui ne semblent profiter qu'à certains. Reste également la question de l'imposition d'un modèle unique (le modèle anglo-américain) à l'échelle internationale qui empêcherait les peuples de faire leurs propres choix de société, question fondamentale sur laquelle portera entièrement le prochain chapitre, mais dont nous allons déjà explorer quelques aspects dans le point qui suit.

1.4. Le destin des États-nations

Est-il possible, est-il souhaitable que les États-nations disparaissent au profit d'un État mondial ? N'est-ce pas ce qui se produit graduellement avec le transfert aux organisations intergouvernementales de pouvoirs et de fonctions de nature économique, sociale et de maintien de la paix qui étaient jusqu'à présent assumés par les gouvernements nationaux ?

Plusieurs raisons donnent à penser que la pluralité étatique va se maintenir – que les mécanismes de gouvernance internationale à développer seront, comme il en a été par le passé, le résultat d'accords entre pays souverains – et qu'il est souhaitable qu'il en soit ainsi. La principale tient à ce qu'un gouvernement mondial démocratique et par conséquent responsable devant les citoyens du monde apparaît impossible. Un tel pouvoir supranational représenterait au mieux un déficit chronique de légitimité démocratique, au pire une domination despotique du monde par une élite. Aussi loin que notre regard peut porter, il semble que, en vertu de sa taille tout autant que de ses assises historiques et culturelles, l'État-nation demeurera essentiel comme moyen de permettre aux citoyens de se préserver des abus des marchés mondialisés, de maintenir leur identité culturelle et de réaliser les choix de société qu'ils souhaitent se donner. Et si des États supranationaux émergent, on peut penser qu'ils continueront, à l'image de ce qui est en cours dans l'Union européenne, à être animés par les États nationaux qui les constituent.

2. L'affirmation des droits individuels et les valeurs communes

Nous allons maintenant étudier les principes de justice qui devraient prévaloir dans l'organisation des institutions qui forment la structure de base d'une société démocratique. Au cours des cinquante dernières années s'est graduellement imposée à cet égard l'idée que la conception juridico-libérale qui prête aux droits individuels un caractère absolu était la seule à fournir les règles permettant de donner forme à une société moderne respectant la liberté. Nous verrons d'abord ce qu'il en est de cette conception avant de nous attarder à une autre conception possible.

2.1. La conception juridico-libérale

Selon la conception libérale classique, qui définit la liberté comme la capacité de faire ce que je veux et donc, de manière négative, comme une absence de contraintes, seuls les droits individuels ont un caractère absolu. Il faut assurer aux individus l'espace le plus large possible où ils ne sont pas entravés dans leurs choix par les autres, où ils sont libres de toute immixtion extérieure, de la part de gouvernements ou de simples citoyens. Ainsi, le politique doit garantir à chacun, et de manière égale,

la liberté de choisir ce qu'il veut faire et de concrétiser ses choix, dans les limites de la possibilité pour les autres de faire de même. Et, bien sûr, le citoyen doit pouvoir faire valoir ces droits dont il est porteur et qui sont les instruments de sa liberté et de son indépendance par rapport à autrui. Cela peut se réaliser, par exemple, par voie judiciaire dans des systèmes dotés d'un corpus de droits protégés (des chartes des droits), comme on en trouve depuis longtemps aux États-Unis et, plus récemment, ailleurs.

En ce début de troisième millénaire, le paradigme libéral classique influence toujours nos sociétés, mais il a été revisité, entre autres, par les « libertariens » américains qui en opèrent une radicalisation. Pour ces idéologues de la non-interférence, seul est justifié un État minimal qui n'a d'autre fonction que de protéger les individus contre la force et d'assurer le respect des contrats et par conséquent le fonctionnement des marchés. Selon eux, la seule chose que les citoyens d'un État moderne pourraient désormais partager, c'est la norme qui régit leurs rapports et, en ce sens, il n'y aurait plus d'autre bien commun que la règle qui permet d'organiser la compatibilité des choix individuels. Le paradigme libertarien favorise ainsi une forte désaccentuation de la dimension politique de l'existence humaine au profit de l'existence sociale et économique. La vertu quitte le terrain de la politique pour se privatiser : cessant de se définir par la référence au bien public, elle ne désigne plus que l'honnêteté dans les transactions particulières et le respect des contrats ; la justice n'est plus le nom d'un ordre équitable, mais une conduite qui s'abstient, par intérêt bien compris, de porter atteinte aux droits d'autrui.

La réduction du politique à la formulation de règles qui délimitent des sphères de liberté et assurent le moins de frictions possible entre les citoyens est pourtant inadéquate, et cela pour plusieurs raisons liées les unes aux autres. Premièrement, toutes les questions qui se posent dans la vie collective ne sont pas traduisibles dans le langage des règles. Certaines supposent au contraire que l'on raisonne non plus en se demandant ce qui est compatible avec les désirs des autres, mais bien ce qui est digne d'être fait et ce qui doit être fait pour autrui. Il en est ainsi du type d'éducation qu'une société doit offrir à ses futurs citoyens ou encore de la quête de l'égalité de fait à l'intérieur d'une société. Deuxièmement, les communautés politiques peuvent poursuivre des finalités légitimes qui non seulement ne visent pas la protection des droits individuels, mais qui peuvent aller à l'encontre

de certains d'entre eux. Ainsi en est-il, par exemple, de la législation linguistique québécoise qui interdit aux francophones et aux allophones (les personnes qui ont une langue autre que le français ou l'anglais) de scolariser leurs enfants dans une autre langue que le français afin de préserver l'avenir d'une communauté francophone en Amérique. Cette limitation du droit de choisir l'école de ses enfants répond à un motif légitime qui a d'ailleurs été reconnu par la Cour suprême du Canada. Troisièmement, la domination exclusive des droits individuels risque de saper les bases de la démocratie elle-même en ancrant les individus dans une indifférence mutuelle. La diminution de l'engagement des citoyens dans la vie publique est en effet une menace sérieuse pour la démocratie, laquelle ne peut se réduire à la revendication de droits, mais doit également promouvoir et permettre la construction d'un projet de vivre-ensemble.

De plus, certains philosophes politiques sont convaincus que le silence du libéralisme dans ses versions classique et libertarienne sur la réalité de certaines formes cachées de domination et d'inégalité a pour effet de favoriser la désaffection pour les régimes démocratiques soucieux de ne défendre que les droits individuels. Ils sont par ailleurs persuadés que nous ne sommes pas condamnés à vivre dans les limites de ces paradigmes et qu'il existe une solution de rechange qui respecte les principaux acquis de la modernité : la tradition républicaine.

2.2. La solution de rechange : la tradition républicaine

Même si elle a souvent été éclipsée par la tradition libérale au cours des deux derniers siècles, la tradition républicaine, ou l'humanisme civique, fait elle aussi partie de l'expérience politique occidentale. Développée dans les cités italiennes aux XIV^e et XV^e siècles, elle a par la suite joué un rôle très important dans la pensée politique anglaise de 1650 à 1770 avant de devenir une des origines idéologiques majeures de la Révolution américaine.

Selon les premiers penseurs républicains, Machiavel par exemple, la libre association au sein de la cité est la seule forme politique capable de permettre à l'ensemble des hommes qui la composent de réaliser les valeurs qu'ils recherchent, de ne plus être les jouets du hasard, mais d'accéder au contraire au statut de sujets autonomes, maîtres de leur destin et de leurs conditions d'existence. Pour eux, une telle forme politique est la seule valeur commune et elle doit primer sur toutes

les valeurs particulières parce qu'elle en est la condition. En ce sens, l'attachement à la cité n'est pas une valeur parmi d'autres qui seraient de rang égal; c'est la condition de possibilité de toutes les valeurs. S'il en est bien ainsi, la liberté républicaine est impossible sans la vertu, c'est-à-dire sans le dévouement des citoyens au bien commun, sans la volonté de défendre avant tout la forme politique qui permet de défendre la liberté et l'indépendance de tous. Dans le monde des cités italiennes du XVI^e siècle, il y avait une sorte d'évidence quant à la coïncidence du bien commun et du bien particulier: comment les individus pourraient-ils être libres si la cité ne l'était pas? Comment pourraient-ils réaliser leurs propres aspirations si la communauté dont ils sont membres était elle-même assujettie à la puissance et aux ambitions d'un despote intérieur ou extérieur? Lors de la réapparition de l'humanisme civique dans le nord anglophone, cette évidence de la nécessaire inclusion du bien particulier dans le bien général sera graduellement perdue. La synthèse libérale en train de s'opérer va produire la dissociation des deux en suggérant que les droits sont issus de la nature et non de la loi civile.

Même si elle a été le plus souvent occultée au cours des deux derniers siècles, la tradition républicaine s'est tout de même maintenue. Comme plusieurs de leurs prédécesseurs, ses défenseurs actuels soupçonnent la tradition libérale classique d'être infidèle à ses propres idéaux et d'aboutir, par l'adoption de principes protégeant insuffisamment la politique de la corruption, à la négation même de la liberté qu'elle prétend défendre. En d'autres termes, ils l'accusent de se résigner trop aisément à la perversion du politique en instrument de pouvoir, alors que, selon eux, le projet même à la source de la fondation du politique est de permettre aux humains d'échapper aux rapports de force et de domination pour leur substituer ceux du droit et de l'équité. La conception républicaine rompt avec les trois idées qui fondent le libéralisme classique, à savoir que la nature confère des droits, que ces droits naturels sont constitutifs de la personne humaine, et que la fonction exclusive de l'État est d'en protéger l'existence et d'en favoriser l'épanouissement. Elle leur substitue l'idée que la nature produit non pas du droit, mais de la force et de la rivalité, et que la garantie contre les empiétements d'autrui ne peut exister que par une loi civile qui crée du droit. Par là même, elle conçoit le politique non plus comme l'instrument de la protection de droits qui existent indépendamment de lui, mais comme l'instrument d'autant plus précieux du maintien

des droits qu'il en est l'auteur encore plus que le protecteur. La légitimité du politique réside dans sa capacité à produire un ordre légal équitable dans lequel chaque individu est réellement affranchi de l'arbitraire de la volonté d'autrui.

La conception républicaine définit la liberté non pas comme la possibilité de réaliser ses choix – ce qui est la définition libérale –, mais comme la faculté pour les humains de se rendre maîtres de leur destin, de dominer le hasard et leurs propres passions en créant un ordre éthique et légal qui instaure l'égalité, ce qui exige un contrôle collectif sur la vie commune. Une telle conception intègre donc la notion de devoirs envers la collectivité, sans pour autant sacrifier le principe de la primauté de l'individu. Elle valorise le politique parce qu'elle le considère comme la condition de la liberté et de l'humanité des personnes. La conception républicaine adhère à l'idéal moderne et pluraliste qui définit l'idée de liberté comme la garantie contre l'interférence d'obstacles extérieurs volontaires. Mais elle affirme la compatibilité entre cette idée de liberté individuelle et celles d'actions vertueuses au service du bien commun et de prééminence du bien commun sur le bien privé. Elle reconnaît que toute société est marquée par le désaccord, le conflit et la différence, mais considère que ces divisions et ces conflits peuvent être destructeurs s'il n'y a pas, pour les individus, d'appartenance à une entreprise commune à laquelle les uns et les autres apportent leur contribution. La recherche du bien commun ne suppose pas ici la négation des intérêts de chacun ; au contraire, la conception républicaine rejette très clairement la notion du bien commun unitaire et transcendant qui prévalait au Moyen Âge comme dans l'Antiquité. En effet, pour les républicains, le bien commun n'est pas préexistant, mais il émerge de l'interaction politique des citoyens qui transforme et redéfinit les besoins, les intérêts, les désirs et les ambitions lorsqu'ils sont ouvertement et publiquement exprimés et discutés.

Bien sûr, les républicains contemporains admettent que la suppression des phénomènes de dépendance, y compris la dépendance par rapport à l'État et à ses exécutants, est un idéal dont la réalisation est improbable dans une société moderne dont le fonctionnement crée sans cesse de nouvelles inégalités et, par conséquent, de nouvelles relations de domination. Mais la tâche de la politique réside justement pour eux dans le développement continu de formes de contrôle et de contre-pouvoirs capables de faire échec à cette prolifération

de la domination. Cela exige évidemment des citoyens qu'ils ne se limitent pas à se considérer comme des bénéficiaires des droits et libertés, mais qu'ils participent activement à la définition de ceux-ci au sein d'un espace délibératif.

2.3. La critique de la critique: les «communautariens» et les «libéraux politiques»

Peut-on réduire la liberté politique à n'être qu'un moyen de la liberté individuelle définie pour sa part comme la possibilité de poursuivre sans entraves des fins parfaitement indifférentes en elles-mêmes? Les citoyens d'une république n'auraient-ils donc en commun qu'une règle de coexistence permettant de protéger chacun d'eux contre le désir de domination de tous les autres? La plupart des républicains refusent cette thèse et affirment que la liberté politique, soit la maîtrise par les humains de leurs conditions d'existence, est un bien en elle-même, un bien qui implique une certaine forme d'égalité dans les conditions matérielles et la mise en place, notamment par l'État, de mécanismes de contre-pouvoirs pour compenser les effets dominateurs des inégalités excessives. Mais il reste que pour eux, et dans le contexte d'une telle liberté politique qui tient compte de la vulnérabilité à l'asservissement, la nature de l'action que l'individu se donne pour fin d'accomplir importe peu, l'essentiel étant que ce dernier décide par lui-même, qu'il crée la forme de son existence en satisfaisant ses aspirations. Pour les républicains, le seul bien commun possible sous les conditions de la modernité est donc la liberté politique.

Tout en endossant la critique du libéralisme classique formulée par les républicains, un certain nombre de philosophes politiques vont plus loin et font en quelque sorte la critique de la critique. Penseurs dits communautariens, comme Taylor, Walzer ou Sandel, ou libéraux politiques regroupés autour de Rawls, ils soutiennent la possibilité qu'il y ait d'autres biens communs que les droits individuels et la liberté politique. La première question soulevée par les communautariens porte sur la théorie de l'agent qui est implicite tout autant dans la tradition républicaine que dans la tradition libérale. Ils refusent cette vision qui pose l'être humain comme un sujet individualisé au préalable qui choisit ses buts ou ses fins. Selon eux, les valeurs et les finalités d'une personne sont non pas des attributs, mais bien des éléments constitutifs du Moi reçus, au départ, de la société dans laquelle cette personne a été socialisée. Reconnaisant que la liberté ne peut exister lorsque l'individu

est déterminé à agir par une norme qu'il a simplement intériorisée à la suite d'un processus de socialisation, ils posent l'authenticité des désirs comme condition essentielle de la liberté. Convaincus que toutes les options et tous les modes de vie ne se valent pas objectivement, ils refusent de niveler les choix et de les concevoir comme indifférents du point de vue de la valeur ou par eux-mêmes créateurs de valeur. L'idée même de choix significatif suppose en effet qu'il y a, en dehors de la possibilité de choisir, des distinctions significatives entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Si tout est indifférent, à quoi bon un pouvoir de choix ? Si choisir est une chose importante, c'est seulement parce que choisir n'est pas la seule chose importante.

Pour les communautariens, on ne saurait donc bâtir une conception cohérente de la liberté en réduisant la société à une somme d'individus dont les rapports seraient régis par une simple règle de coexistence doublée d'une indifférence radicale de chacun envers la conception que les autres se font du bien. Mais comment effectuer la hiérarchisation des désirs ou des motivations ? Sur un plan individuel, cette hiérarchisation doit être telle qu'elle convienne à la personne que je suis. Lorsque je délibère, je ne me demande pas seulement ce que je veux réellement, mais aussi qui je suis réellement ; cette seconde question me conduit au-delà de la simple attention exclusive à mes désirs pour réfléchir sur mon identité elle-même. Dans une certaine mesure, les contours de cette identité sont certes ouverts et sujets à révision, mais ils ne sont pas entièrement dépourvus de forme. C'est le fait qu'ils ne soient pas dépourvus de forme qui me permet de faire un tri entre mes désirs et mes besoins, et de dégager ceux qui m'apparaissent comme essentiels.

Mais si mes valeurs et mes fins essentielles doivent me permettre d'évaluer et de régler mes souhaits et mes désirs, elles doivent avoir une validité indépendante du simple fait que j'y adhère avec un certain degré d'intensité. Sous les conditions de la modernité où il n'existe plus un ordre de valeurs donné antérieurement à la société, cette validité ne peut être que le fruit d'un regard critique, ce qui, selon plusieurs auteurs tel Habermas, nécessite la délibération publique et des interrogations qui s'y font en commun. Les communautariens se démarquent ici encore très nettement du libéralisme classique. Compte tenu du pluralisme existant dans les sociétés démocratiques modernes, le libéralisme classique laisse entendre que, dans la sphère politique, nous devons mettre entre parenthèses nos idéaux moraux et religieux afin de fonder la coopération sociale sur le respect mutuel.

Les communautariens considèrent que cette mise entre parenthèses est tout à fait impossible puisqu'elle ne permettrait plus de décider quoi que ce soit quant à l'ordre social à établir. Les droits individuels eux-mêmes, si chers aux libéraux, ne sont pas neutres et touchent de multiples questions morales et religieuses. Pensons aux débats contemporains sur les droits des homosexuels ou sur la peine capitale, par exemple. Si l'on peut montrer que certaines conceptions du bien sont plus raisonnables que d'autres, la persistance de désaccords ne signifie pas qu'il faille s'empêcher de prendre position et rester neutre devant une question controversée. Après mûre réflexion, n'est-il pas possible, par exemple, de conclure que les arguments en faveur du caractère moralement admissible de l'homosexualité sont plus convaincants que les arguments qui s'y opposent ? Il n'existe aucune raison qui nous empêche, après mûre réflexion, de conclure que certaines doctrines morales ou religieuses sont plus défendables que d'autres en regard d'une problématique donnée. Dans de tels cas, nous ne nous attendons cependant pas à voir disparaître tous les désaccords, et nous ne pouvons exclure que des délibérations ultérieures puissent un jour nous conduire à réviser notre conception. Mais cela ne nous autorise pas à exiger que nos délibérations à propos de la justice et des droits ne fassent jamais référence à nos idéaux moraux et religieux.

Plus généralement, que l'on soit ou non communautarien, c'est-à-dire que l'on insiste ou non sur l'importance d'une culture commune substantielle, il importe de ne pas concevoir les processus démocratiques simplement comme opérant l'agrégation des préférences et des intérêts formés prépolitiquement. Sans insister sur le partage d'une identité commune substantielle à la façon des communautariens, le libéralisme politique développé par Rawls souhaite lui aussi l'élaboration de normes, de règles et d'institutions communes malgré le fait du pluralisme. Bien sûr, dans une société pluraliste, les conceptions du bien ou du juste sont nombreuses. Mais nous pouvons distinguer, avec Rawls, les doctrines compréhensives (générales et exhaustives) qui s'appliquent à tout ce qui concerne la vie humaine des doctrines politiques qui peuvent, elles, faire l'objet d'un large consensus parmi des citoyens aux croyances diverses. Heureusement, il n'est nul besoin d'inventer de telles doctrines qui sont déjà implicites dans la culture publique d'une société démocratique. C'est en s'appuyant sur les idées ou valeurs démocratiques que ceux qui adhèrent à des conceptions différentes de ce qu'est la vie bonne peuvent en arriver à des compromis lorsqu'ils

ne se rencontrent pas sur le plan de leurs croyances. Le compromis suppose en effet que chacun soit disposé à conclure un accord et que, pour ce faire, il soit prêt à diminuer ses attentes quant à la pleine application de ses doctrines compréhensives.

Les États-Unis sont actuellement le pays qui s'approche au plus près de l'idéal de la raison publique avancé par le libéralisme. L'idéal républicain qui y était si présent à l'origine a subi, au cours des dernières décennies, une éclipse tout au moins partielle, et la conception de la politique qui privilégie le choix autonome des fins par chacun y domine désormais. Dans l'ensemble, le débat politique américain reflète en effet l'interdit libéral proclamant que l'État doit demeurer neutre sur les questions morales et religieuses, et que les questions politiques fondamentales doivent être débattues et tranchées sans faire référence à aucune conception particulière du bien. Or, l'expérience américaine montre qu'un débat politique sans résonance morale engendre de nombreux effets pervers : le désenchantement à l'égard de la politique, la concentration de l'attention publique sur les vices privés des gouvernants, la multiplication des groupes fondamentalistes moralisants et intolérants. Dans une société démocratique et pluraliste, le respect mutuel peut et doit emprunter d'autres voies que la mise entre parenthèses des convictions et des idéaux. Plutôt que d'être écartés, ces derniers peuvent au contraire être respectés tout en étant débattus publiquement, lorsqu'on cherche à élaborer des institutions publiques justes.

3. Les revendications identitaires et l'intégration des nations

Nous allons maintenant nous pencher sur les revendications identitaires, devenues au cours des dernières décennies des questions politiques de plus en plus importantes. Ces revendications viennent pour une part de la montée en Occident de nouveaux mouvements sociaux comme le mouvement féministe et les groupes de défense des droits des lesbiennes et des gais, de l'identité ethnique, des Aborigènes et des personnes handicapées. Nés dans les années 1960 et 1970, ces mouvements n'ont cessé depuis de réclamer la reconnaissance des identités et des différences. Quant à la diversité ethnoculturelle en Occident, elle est croissante, pour des raisons de nature endogène, comme la tolérance et la protection des minorités culturelles et religieuses, aussi bien qu'exogène, comme l'immigration et l'intégration politique et économique. Par ailleurs,

d'autres revendications identitaires puisent aux aspirations nationales qui, dans ce qui au premier regard a toutes les allures d'un paradoxe, se multiplient au fur et à mesure que la mondialisation progresse. Nous examinerons d'abord la question des aspirations nationales avant de nous pencher sur celle des droits des minorités.

3.1. Les aspirations nationales

La nation n'est pas une entité sociale immuable. Elle appartient plutôt à une période particulière et historiquement récente, celle de l'émergence puis de la domination de l'État-nation. Au sens classique du mot, «nation» (communauté d'origine intégrée culturellement, mais non pas politiquement) se superpose alors un nouveau sens, celui de peuple souverain défini par un État. Différant en nombre, en étendue et en nature des communautés auxquelles les êtres humains se sont identifiés au fil de la quasi-totalité des temps historiques, la nation a partie liée avec la modernité. Désenchantant les relations sociales de la famille et de l'ethnie, la nation est d'abord le fruit d'une volonté politique qui réinscrit les solidarités anciennes dans un nouveau cadre.

Bien sûr, la création d'une nation vient s'étayer sur des bases protonationales préexistantes, mais celles-ci sont à elles seules insuffisantes pour former des nationalités, des nations, et *a fortiori* des États nationaux. C'est ainsi que, sauf exception – pensons ici à l'Allemagne, par exemple –, les langues nationales n'ont pas été le fondement primordial des cultures nationales, mais bien plutôt des constructions semi-artificielles dérivées de l'un ou l'autre des dialectes parlés dans un territoire donné. C'est en général par l'intermédiaire de l'instruction publique et d'autres mécanismes administratifs que la langue de l'élite finit par devenir la langue des États modernes. On évalue ainsi qu'en 1789, 50 % des Français ne parlaient pas du tout le français et que 12 à 13 % seulement le parlaient correctement; autre exemple révélateur: on a calculé qu'au moment de l'unification de l'Italie, 2,5 % seulement de la population utilisaient l'italien pour leurs besoins quotidiens. On ne peut non plus considérer que l'homogénéité ethno-raciale des nationalités va de soi: sauf peut-être la Chine, la Corée et le Japon, les États historiques ne sont pas composés d'une population presque ou totalement homogène sur le plan ethnique. Il en va de même de l'appartenance religieuse: les religions authentiquement tribales n'étendent d'ordinaire leur influence que dans une aire trop réduite pour les nationalités modernes, tandis que les religions dites universelles couvrent

par nature des territoires multinationaux. Reste le caractère certainement le plus décisif : la conscience d'appartenir ou d'avoir appartenu à une entité politique durable. Mais dans la plupart des cas, la « nation politique » n'a inclus pendant longtemps, dans l'idée des gens, pas plus qu'une petite fraction des habitants d'un État, en fait l'élite privilégiée ou la noblesse et la petite noblesse. En Europe, par exemple, les gouvernements d'Ancien Régime ne s'attendaient pas au patriotisme de la majorité. Le devoir de leurs sujets était l'obéissance et le calme, non pas la loyauté ou le zèle. C'est sous la modernité que la nation devient une communauté politique enracinée dans une histoire et dans une culture.

• **L'histoire du nationalisme moderne**

Apparu il y a un peu plus de deux cents ans, le nationalisme moderne a connu une évolution que l'on peut segmenter en cinq grandes phases relativement distinctes, phases dont les quatre premières se sont jouées pour l'essentiel en Europe.

La première phase, qui va de 1790 à 1830, voit l'éclosion révolutionnaire du nationalisme. Celui-ci semble alors, en France d'abord, apte à fournir une légitimité au nouveau pouvoir associé au triomphe de l'idée de souveraineté populaire et à l'exercice de la citoyenneté dans une nation donnée.

La deuxième phase, qui couvre les années 1830 à 1880, correspond à la période classique du nationalisme libéral. Pour les promoteurs de ce nationalisme, le principe des nationalités ne s'appliquait qu'aux seules nations considérées comme viables économiquement et culturellement. Pour les libéraux, la construction des nations devait être un processus d'unification et d'expansion, ce qui était évidemment incompatible avec les définitions de la nation fondées sur l'ethnie, la langue ou l'histoire commune. Il était clair que les nationalités réduites, et surtout celles qui étaient jugées arriérées historiquement, avaient tout à gagner à se fondre dans des nations plus grandes. Si centrale qu'elle ait été pour cette époque, la formation des nations était donc contrainte par un principe de seuil et ne s'appliquait par conséquent qu'à quelques pays.

La troisième phase va des années 1880 jusqu'à la Première Guerre mondiale. Ainsi, compte tenu de l'avancée graduelle du suffrage universel, le débat sur la question nationale se transforme et gagne en intensité à partir des années 1880. Le phénomène politique du

nationalisme qui devint de plus en plus central à l'époque de la démocratisation européenne et de la politique de masse sera fort différent de l'application du principe des nationalités qui avait prévalu auparavant. Premièrement, l'attrait politique des slogans nationaux auprès des masses d'électeurs réels ou potentiels devient désormais une préoccupation pratique importante. De plus, les États, intervenant de plus en plus dans la vie quotidienne des citoyens – par l'intermédiaire des postiers, des policiers, des employés de chemins de fer, mais également des maîtres d'école – et dépendant comme jamais auparavant de la participation active du citoyen ordinaire, vont s'efforcer de développer le patriotisme et faire largement appel aux thèmes de la nation et du drapeau. Deuxièmement, le principe de seuil est abandonné et, en conséquence, tout groupe de gens se considérant comme une nation revendiquera le droit à l'autodétermination, ce qui signifie le droit à un État souverain et indépendant sur son territoire. Cette multiplication des nations potentielles sera liée à une redéfinition de la nation dont la caractéristique décisive deviendra l'ethnie et la langue.

La quatrième phase, qui commence avec la fin de la Première Guerre mondiale, voit les caractéristiques de la phase précédente triompher. Ce fut le résultat de deux évolutions inattendues : l'effondrement des grands empires multinationaux d'Europe centrale et orientale et la Révolution russe. Déjà, pendant la guerre, les puissances en conflit avaient tenté d'attiser les susceptibilités des minorités du camp adverse pour l'affaiblir militairement. Après leur victoire, les Alliés transformèrent cette tactique marginale en stratégie centrale et jouèrent à fond la carte des nationalités contre la carte bolchevique.

Enfin, après 1945, qui marque le début de la cinquième et dernière phase, de nombreuses nationalités vont se constituer en espaces souverains et accéder à la communauté des nations. Cette dernière phase sera marquée par quelques temps forts comme la décolonisation des années 1950 et 1960, et l'éclatement de l'Empire soviétique.

• **Les différentes conceptions de la nationalité**

Deux conceptions de la nationalité sont traditionnellement défendues. La première, dite ethnoculturelle, met l'accent sur les caractéristiques communes à un peuple conscient de son identité particulariste. Il s'agit de traits comme la langue, l'histoire, les traditions et les coutumes, la religion, voire l'origine ethnique ou, le plus souvent, d'une combinaison

originale de tous ces éléments. La seconde, dite universaliste, souligne l'importance d'une qualification purement juridique du citoyen qui transcende ces clivages. Il est fréquent d'opposer ces deux conceptions en prétendant que l'une est d'origine germanique et l'autre d'origine française. De fait, chaque pays a développé une bien meilleure réceptivité à la définition qui légitimait le mieux ses revendications.

En France, avec la Révolution, la nation prend figure de simple cadre institutionnel et juridique : elle n'est qu'un simple corps d'associés vivant sous des lois communes et représentés par la même législature. Cette idée de la nation, constituée par le choix politique de ses citoyens potentiels, sera jusqu'à ce jour préservée aux États-Unis. Mais une grande partie de l'Europe ne se reconnaîtra pas longtemps dans cette conception formaliste qui fait abstraction des sentiments humains. C'est que le problème qui se posait à la plupart des sociétés européennes vers 1800 était moins de reformuler les bases institutionnelles d'un État déjà en place que de construire cet État de fond en comble. Contrairement aux Français, aux Anglais, aux Espagnols et aux Danois qui faisaient exception, les autres peuples européens ne disposaient pas d'État auquel s'identifier collectivement, même s'ils se concevaient de plus en plus comme des nations. Soumis à des autorités ressenties comme étrangères à cause de leur origine dynastique ou de leur mépris aristocratique de la sensibilité populaire, ces peuples étaient en voie de s'unifier par réaction contre leur aliénation politique, non pas en vertu d'une citoyenneté commune inexistante, mais dans la communion d'une langue et d'une culture. Des philosophes allemands (Herder puis Fichte) se feront les interprètes de ce nouveau concept de nation et défendront le droit de tous les peuples de s'assembler à leur guise en se distinguant de leurs voisins.

Réagissant (tout en s'en inspirant) au nationalisme régi par les liens d'une langue et d'une culture communes, un Français, Ernest Renan, viendra ultérieurement compléter le modèle de la nation élective née du rassemblement volontaire de ses membres. Renan ne peut se satisfaire de la nation strictement politique telle qu'elle a été comprise lors de la Révolution : on ne peut, pense-t-il, faire naître la France en 1789 comme si rien n'avait existé auparavant. Aussi nuance-t-il le concept de nation élective d'une forte touche de mémoire collective, ensemble de souvenirs communs qui fondent l'attachement à la patrie. Le consentement à la nation n'est plus de l'ordre de l'expression directe et instantanée, mais d'un ordre historique plus diffus et plus

profond qui se décline dans les trois temps : passé, présent et avenir. Héritage d'un passé, la nation est également un projet en devenir parce qu'elle est une communauté de destin. Finalement, Renan ne répudie pas l'importance de facteurs objectifs comme la culture et la langue, mais il insiste sur la portée d'un vouloir-vivre en commun, vouloir-vivre qui vient s'étayer sur une histoire commune. Il s'élève en cela contre tout essentialisme qui ferait de la nation un être en soi.

Rien n'oblige donc à considérer la nation en tant qu'adhésion pure et simple (la nation civique) ou appartenance pure et simple (la nation ethnique). Cette opposition est finalement artificielle. Si l'on écarte les cas d'ethnisme (la discrimination justifiée sur la base d'une prétendue hiérarchisation des collectivités humaines), on constate qu'aucun de ces deux modèles ne s'est jamais concrétisé séparément dans l'histoire récente de l'Occident. Derrière les mythologies propres à chaque État-nation, l'expérience ne donne à voir que des formes hybrides présentant un très large éventail d'accents et de sensibilités. Même les nations qui se définissent par des valeurs universelles (liberté, égalité, fraternité...) ancrent ces valeurs dans une singularité de langage, d'identité, de vision du monde et de mémoire. Finalement, les composantes de l'identité nationale semblent universelles : des représentations de soi et des autres ; des valeurs communes et des orientations jugées prioritaires ; des références mémorielles ; des attitudes communes qui créent des familiarités et des connivences dans la quotidienneté ; le tout articulé à une langue principale.

• **L'État, le nationalisme et la démocratie**

Que le lien national ait précédé l'État ou qu'il ait été pour l'essentiel le fruit de son action, il a fourni et fournit toujours l'outil indispensable du fonctionnement de systèmes de gouvernement fondés sur le consentement explicite des gouvernés. C'est que la pratique démocratique ne peut s'enraciner sans le préalable de la conscience qu'un peuple doit avoir de son existence en tant que communauté de destin. Loin d'être un obstacle à la démocratie, la division de l'humanité en nations est une condition de la vie démocratique. Car toute discussion entre des égaux sur le sens de la coexistence, sur les fins de l'action, sur la gestion des affaires communes, sur l'organisation du vivre-ensemble ne suppose pas seulement une compréhension démocratique de la société, mais aussi des accords tacites, des références implicites, des lieux communs, une mémoire commune et un avenir

commun. Toute discussion démocratique suppose au fond l'inscription dans une culture commune, mais, rappelons-le, une inscription qui ne soit pas un enfermement en elle.

L'État-nation a donc créé cette maison commune sur la base de laquelle la démocratisation de l'État a pu s'imposer depuis la fin du XVIII^e siècle et il l'a fait le plus souvent par une homogénéisation culturelle. Mais cela ne veut pas dire que le nationalisme puisse régenter l'organisation de la planète. Il faut prendre garde ici aux illusions d'optique. Un monde de nations homogènes ne saurait exister. Il ne peut y avoir qu'un monde où quelques groupes réalisent leur potentiel national. Étant donné la répartition réelle des peuples, presque tous les États sont multinationaux. Aussi des États-nations n'ont-ils pu se donner une homogénéité culturelle qu'au prix de l'oppression et de l'exclusion de nombreuses minorités nationales. Comme le dernier siècle nous l'a montré, tenter de redessiner la carte politique du monde selon les limites nationales ne saurait conduire qu'à l'expulsion ou à l'extermination massive des minorités. Dans la section suivante, nous traiterons plus à fond de la question des minorités nationales.

Par ailleurs, les exemples de sociétés multiculturelles, tels la Suisse ou les États-Unis, montrent qu'une identité collective dans laquelle la démocratie peut prendre racine ne doit pas forcément s'appuyer sur une provenance commune, ethnique, linguistique et culturelle, de tous les citoyens. Elle peut tenir à une culture politique commune. La citoyenneté démocratique requiert une appartenance et une culture politique communes, et non une provenance commune. L'appartenance est la condition indispensable non seulement de tout équilibre social et politique, mais aussi de toute entreprise de changement social, de toute forme de mobilisation d'une société par des idéaux communs, telle la lutte contre les inégalités. Pensons ici à l'État-providence qui n'aurait jamais pu émerger sans la cohésion et la solidarité nationales développées dans les sociétés occidentales.

Notons enfin que si, comme toute société, une société libre implique un certain patriotisme, il doit être de ceux dont la valeur centrale incorpore la liberté. La façon d'y atteindre peut emprunter des voies différentes. Il est des sociétés démocratiques modernes, telle la société américaine, où la fusion entre patriotisme et institutions libres a été présente dès le départ. Mais il en est d'autres, telle la société québécoise, où le patriotisme est centré autour d'une culture nationale qui en est venue à incorporer des institutions libres.

3.2. Les droits des minorités

Marquées par la diversité croissante des formes de vie culturelle, des groupes ethniques, des confessions et des visions du monde, nos sociétés s'éloignent de plus en plus du modèle de l'État-nation à population culturellement homogène. Le processus démocratique doit désormais assurer l'intégration sociale de sociétés de plus en plus différenciées et dont les membres exigent une pleine reconnaissance. On ne saurait répondre à une telle exigence en faisant simplement abstraction des différences dans le but d'assurer un traitement totalement égal entre les personnes, sans prise en compte de leurs différences. Il faut, d'une part, joindre à l'égalité de traitement l'égalité des chances, ce qui suppose souvent la nécessité d'appliquer des mesures d'action positive, qui vont au-delà de l'interdiction de la discrimination. D'autre part, les revendications identitaires touchent le respect de l'intégrité individuelle, mais également la protection des facteurs qui sont à la source de l'identité. Rappelons que, dans la mesure où nous ne sommes individués que par voie de socialisation, l'intégrité de chaque personne ne peut en effet être protégée qu'ensemble avec le libre accès aux relations interpersonnelles et aux traditions culturelles sans lesquelles notre identité ne peut être maintenue.

Le pluralisme culturel et les revendications identitaires ne conduisent pas inéluctablement à la fragmentation de la société démocratique. Certes, les libertés démocratiques sont des valeurs communes qui s'enracinent dans des liens historiques et culturels. Et toute communauté politique doit maintenir une culture publique commune. Mais celle-ci n'est pas immuable. Remettant en cause la culture publique commune et son enracinement dans la culture du groupe majoritaire, les demandes de reconnaissance de la part des groupes minoritaires peuvent participer à la redéfinition de ce qui lie la communauté et fait sa particularité. Elles le peuvent pour autant que soient évités les deux écueils suivants : une fin de non-recevoir aux demandes de reconnaissance qui ne saurait que conduire au repli des groupes sur eux-mêmes et à une affirmation sans nuance de leurs traditions particularistes ; l'affirmation d'une altérité radicale qui ne pourrait que nier une entité englobante et miner tout sentiment de solidarité. Certains éléments de la culture publique commune peuvent s'avérer non négociables et exiger le respect de tous, que l'on pense à l'égalité des sexes par exemple. Par contre, d'autres éléments, qui constituent des entraves à l'égal respect ou à l'estime de soi, doivent être transformés

pour que tous puissent bénéficier des droits et libertés. La seule homogénéité possible dans une société pluriculturelle étant le partage d'une culture publique, il est d'autant plus important de la transformer afin de pouvoir la maintenir.

En ce qui concerne les minorités nationales, et en dehors de la sécession qui ne peut prévaloir que pour une minorité qui jouit tout au moins d'une concentration spatiale, sécession qui par ailleurs et dans la plupart des cas génère de nouvelles minorités, il existe plusieurs voies institutionnelles pour parvenir à une inclusion respectueuse des différences : arrangements fédéraux ou confédéraux, décentralisation des compétences, octroi de l'autonomie culturelle, etc. Compte tenu de la mondialisation en cours, on assiste actuellement chez les nations minoritaires à une certaine redéfinition de l'autodétermination (désormais considérée comme l'habileté de négocier sa position au sein de l'ordre international émergent) et à une ouverture à de nouvelles solutions. L'ordre politique deviendra peut-être de plus en plus asymétrique, comme le laisse voir l'exemple du Royaume-Uni. Celui-ci est en effet passé d'un État unitaire qui tentait de s'imposer à une réalité diversifiée et multinationale, à un État plurinational où l'autorité politique a été divisée et transmise de façons radicalement différentes à chacune des quatre nations constitutives. Mais qu'advient-il dans un tel cas de figure de l'identité nationale et de la loyauté des citoyens ? Comme l'expérience de l'Union européenne tend à le démontrer, il n'y a aucune raison de croire que des identités et des fidélités multiples s'opposent nécessairement. Elles peuvent très bien se cumuler.

La volonté d'offrir des garanties de statut et de survie aux minorités nationales passe également par la reconnaissance de droits collectifs, ce qui soulève la question fondamentale de savoir si ces droits peuvent aller à l'encontre des droits individuels et, dans l'affirmative, jusqu'où. Une société démocratique accorde bien sûr une valeur première aux droits des individus. Toutefois, des droits collectifs peuvent, nous semble-t-il, être reçus comme légitimes pour autant que l'on reconnaisse que les personnes, y compris les sujets de droit, ne deviennent des individus que grâce à la socialisation. Sous cette prémisse, une théorie des droits bien comprise requiert précisément une politique de la reconnaissance qui protège l'intégrité de l'individu, y compris dans les contextes de vie qui forment son identité. Il faut par ailleurs distinguer d'un côté les libertés fondamentales – celles qui sont infrangibles, donc verrouillées de manière inexpugnable – et de l'autre

les privilèges et les immunités qui sont importants, mais qui peuvent être abolis ou restreints pour des raisons de politique publique. Il en est ainsi, pensons-nous, de la législation linguistique québécoise qui impose des interdictions en matière d'utilisation de la langue et de choix de l'école – des droits normalement reconnus, mais qui ne sont pas de l'ordre des libertés fondamentales – afin de garantir l'existence en Amérique d'une société de langue et de culture françaises.

4. La transition vers la démocratie

Depuis les années 1990, l'État démocratique moderne est devenu une référence quasi universelle. Après des décennies de partis uniques et de régimes autoritaires – qui ont prévalu quelque 70 ans en URSS, 45 ans dans les « démocraties populaires » et 30 ans dans la majorité des nouveaux États nés de la décolonisation, sans compter les régimes militaires qui ont prédominé en Amérique latine au cours de la seconde moitié du ^{xx}e siècle –, la plupart des pays de l'Est et du Sud s'inscrivent aujourd'hui dans un processus de transition vers la démocratie. Mais l'appropriation du modèle étatique développé en Europe occidentale ne va pas de soi. Car la démocratisation va bien au-delà des procédures institutionnelles. Celles-ci ne suffisent pas à modeler par elles-mêmes un ordre nouveau, les acteurs pouvant en dénaturer passablement le sens. Et si les chemins de la démocratisation ne s'arrêtent pas à la seule question de l'organisation des pouvoirs publics, ils ne s'arrêtent pas non plus au seul changement des titulaires en place : les habitudes installées, les usages et utilisations du pouvoir peuvent en effet être perpétués par des personnes nouvelles.

Dans cette dernière section qui veut permettre la saisie des principaux enjeux soulevés par la transition vers la démocratie, nous étudierons le processus de transition ainsi que les conditions qui peuvent le faciliter ou l'entraver. Nous poserons d'abord certaines bases théoriques, après quoi nous examinerons deux parcours historiques caractéristiques, celui de l'Afrique subsaharienne et celui de l'Inde.

4.1. Le processus de transition

On peut définir la transition comme l'intervalle entre un régime politique et un autre. Dans le cas de la démocratisation, on doit songer non seulement au rétablissement ou à l'établissement des principales libertés publiques – ce qui définit la libéralisation qui met fin

à l'arbitraire du pouvoir –, mais également à la responsabilisation des citoyens et à leur participation aux choix collectifs. Il faut insister sur le fait qu'il s'agit d'un processus : la démocratie ne se décrète pas et un système politique ne peut devenir démocratique, stable et ouvert à l'alternance dans l'espace d'une nuit. Il faut par ailleurs distinguer les conditions qui sont à la base du fonctionnement normal d'une démocratie de celles nécessaires à son établissement.

- **La distinction entre la perspective fonctionnelle et la perspective génétique**

Un bon nombre des facteurs habituellement considérés comme des conditions préalables à un passage à la démocratie – des qualités politiques tels la confiance, la tolérance et le comportement civique, par exemple – sont plutôt des résultats ou des gains procurés par un vécu démocratique. S'il en était autrement, aucun pays n'aurait jamais atteint à la démocratie. Certains défenseurs de la distinction entre perspective fonctionnelle et perspective génétique dégagent comme seule condition nécessaire à l'établissement d'une démocratie « l'unité nationale ». Cette expression est à bien distinguer de « l'identité nationale » ; elle signifie simplement qu'une vaste majorité de citoyens reconnaît qu'elle appartient à une même communauté politique. Sur cette base, la transition vers la démocratie pourrait se faire pour autant que les principaux acteurs pris dans une situation conflictuelle en arrivent à négocier des compromis et en tout premier lieu à s'entendre sur les règles du jeu. Cela souligne l'importance centrale d'un pacte démocratique comme élément porteur d'une transition réussie. Dans certains pays, la négociation d'un tel pacte s'est échelonnée sur plusieurs années et a accompagné la transition elle-même au point d'en devenir inséparable. Ce fut le cas de la Pologne où les réformes politiques ont été négociées et incorporées à la pièce par une conférence nationale permanente où se retrouvaient le gouvernement et l'ensemble des forces d'opposition. Dans d'autres cas, en Afrique par exemple, le gouvernement en place a tout simplement choisi d'abdiquer ou d'embrasser lui-même les réformes proposées par une conférence nationale.

Sans nier l'intérêt de cet apport théorique qui insiste sur l'appartenance commune et la négociation de compromis, on peut penser que, comme ce fut le cas en Occident, d'autres facteurs interviennent pour faciliter ou au contraire gêner l'émergence et la consolidation d'une démocratie. Quatre approches théoriques diffèrent quant à la nature

de ces facteurs : l'approche économique qui insiste sur l'existence de conditions économiques préalables à la démocratisation, l'approche culturaliste qui s'intéresse aux traits culturels qui peuvent entraver ou, au contraire, faciliter la démocratisation, l'approche néo-institutionnelle qui s'arrête, entre autres, aux héritages institutionnels et aux dynamiques d'institutionnalisation, et l'approche volontariste qui met l'accent sur les stratégies des acteurs. Voyons ce que l'on peut en retenir.

• **Les apports des différentes approches théoriques**

Nombreux sont aujourd'hui les exemples qui démontrent que l'on ne peut rattacher de façon rigide et mécaniquement déterministe la démocratie au développement économique. Rappelons le parcours de l'Inde qui connaît la démocratie depuis 1947 sans que celle-ci n'y ait été précédée d'un décollage économique ou, à l'inverse, la persistance de régimes autoritaires dans certains pays asiatiques ou arabes en situation de prospérité. Aussi les tenants de l'approche économique soutiennent-ils généralement un raisonnement qui ne lie pas l'essor de la démocratie au développement économique, mais plutôt au changement social que ce dernier engendre. Le parcours de certains dragons asiatiques est à cet égard probant : la Corée du Sud, par exemple, a connu un État développeur autoritaire dont la réussite même a conduit à la naissance d'une société civile capable de précipiter la fin du régime militaire ; il en a été de même à Taïwan où les années 1990 ont vu la fin d'une dictature et la mise en place d'une démocratie, sous la poussée des mouvements sociaux qui s'étaient développés antérieurement. Sans la conditionner de façon absolue, le développement économique semble donc servir la démocratie pour autant qu'il favorise l'épanouissement d'une culture politique et d'une société civile appropriées. Les approches culturaliste et néo-institutionnelle vont nous permettre d'examiner plus à fond ces deux conditions.

Le rôle de la culture politique

Pour saisir une culture politique, on ne peut s'en tenir à ce qui est expressément du domaine politique (l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs politiques et leurs rapports avec les citoyens), mais il faut nous intéresser à l'ensemble des institutions (famille, clan, village, associations, groupes religieux, etc.) qui étayent le vivre-ensemble. On peut postuler des traits communs à ces diverses institutions, traits qui touchent la relation au pouvoir, le rapport aux règles, la répartition

des charges et des bénéfiques, la gestion des conflits, etc. Comme les autres aspects de la culture, la culture politique est de l'ordre du sens que les acteurs sociaux confèrent à leur action, sens qui est non pas cause, mais élément de cette action. La mise en évidence d'un système de sens concourt à expliquer l'orientation de certaines actions, les solutions apportées à telles crises ainsi que le processus d'innovation sociopolitique. La référence à la culture permet, entre autres, d'expliquer les rejets, tensions ou adaptations qui accompagnent les processus d'importation de modèles exogènes.

Par ailleurs, la culture politique n'est pas un phénomène statique que nous pourrions concevoir comme un déterminant des processus sociaux. Il faut insister sur les liens étroits qui unissent culture politique et pratiques historiques concrètes. La culture politique prend forme sous l'effet de processus d'interactions, ceux-ci atteignant un certain degré de récurrence et d'institutionnalisation sous l'impulsion de modèles culturels peu à peu constitués. Chaque culture politique ne renvoie donc ni à un fait de nature ni à un modèle forgé *ex nihilo*, mais à des contextes historiques précis dans lesquels certains modèles d'interaction se sont constitués et se sont ensuite stabilisés en modèles culturels organisant le système. Pour le dire autrement, si la culture politique qui prédomine dans une société donnée exerce bien un rôle d'orientation, de légitimation et de régulation des pratiques politiques et des rapports de force qu'elle recèle, elle ne demeure pourtant pas inaccessible, mais trouve au contraire dans ces rapports son origine et peut toujours être transformée par eux. Il nous faut adopter ici un schéma de causalité circulaire.

Insister sur le rôle de la culture politique dans les changements politiques, cela n'est pas nier le fait que ceux-ci soient contraints ou conditionnés par des évolutions de nature socioéconomique qui interviennent à l'échelle nationale ou internationale. Mais c'est affirmer que la culture circonscrit, d'une façon qui reste à préciser, les réactions possibles devant ces évolutions. On peut penser qu'aucune institution ne peut réellement fonctionner si elle ne comporte aucune affinité avec le système de significations prévalant dans une société donnée. Pour mieux comprendre ce type de relation qui exclut le déterminisme tout en permettant la formulation d'hypothèses explicatives, nous ferons appel au concept d'affinité élective mis de l'avant par Weber dans son ouvrage *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Ce concept désigne un type très particulier de rapport dialectique qui

s'établit entre deux configurations sociales ou culturelles et qui n'est pas réductible à la détermination causale directe ni à l'influence au sens habituel, dans la mesure où il implique une relation beaucoup plus active et une articulation réciproque. Renvoyant à une relation interne riche et significative entre deux configurations, il permet de comprendre un certain type de conjonction entre phénomènes apparemment disparates, au sein du même champ culturel (religion, philosophie, littérature) ou entre sphères sociales distinctes : religion et économie, mystique et politique, etc. Bien entendu, l'affinité élective ne surgit pas dans le vide : elle est favorisée (ou défavorisée) par des conditions historiques et sociales. Il faut donc une certaine constellation de facteurs historiques et sociaux pour que s'actualise une affinité élective.

Le rapport entre contraintes socioéconomiques et ce que nous pouvons qualifier de « contrôle » culturel explique par ailleurs la pluralité de durée d'un processus de changement. Le court terme est ainsi le temps de la contrainte, celui durant lequel l'événement pèse de tout son poids, celui de l'inadéquation du système en place et celui de la nécessité d'emprunter de nouvelles institutions. L'effet du « contrôle » culturel se fait au contraire sentir dans le moyen terme par la modification ou le rejet de ces emprunts. Il agit également à long terme en assurant l'élaboration progressive d'un modèle original de fonctionnement du système social. La référence à la culture politique permet donc d'expliquer les rejets, tensions ou adaptations qui accompagnent les processus d'importation de modèles institutionnels exogènes. Comme les néo-institutionnalistes le soutiennent, les institutions ne suffisent pas à modeler par elles-mêmes un ordre nouveau, les acteurs pouvant en dénaturer passablement le sens. Les transferts institutionnels réussis ont tous été sinon recherchés et désirés, comme ce fût le cas au Japon par exemple, du moins assumés. Si certains héritages institutionnels légués par les colonisateurs occidentaux ont pu jouer – ainsi, en Inde où les Britanniques, cherchant à désamorcer les revendications nationalistes, avaient mis en place, dans les provinces, un système quasi parlementaire qui a facilité l'apprentissage de procédures démocratiques (allant de l'acte de voter au débat contradictoire) et la structuration d'un espace public autour de partis politiques et d'une presse d'opinion –, c'est que les élites autochtones les ont adoptés et intégrés à leur mode de fonctionnement.

Le rôle de la société civile

Depuis Tocqueville, tout un courant de sociologie politique fait reposer la démocratie sur une société civile vivante, composée d'associations diverses. Force de proposition et de résistance à l'État, la société civile nourrit le pluralisme politique et informe l'espace public où s'organisent les débats qui structurent les enjeux et contraignent l'action des détenteurs de pouvoir. En Occident, les formes de solidarité qui fondent la société civile ont été édifiées sur la base de l'individualisation des rapports sociaux, les individus détachés de leurs communautés primaires (famille, clan, village) s'inscrivant dans des appartenances choisies tels les syndicats et les associations volontaires. Certains auteurs pensent que, hors Occident, les associations prescrites comme la caste ou la tribu peuvent constituer les cadres structurants d'une société civile non individualiste en s'organisant selon une logique de groupes d'intérêts. Cela apparaît néanmoins compliqué dans des univers sociaux très hiérarchisés qui favorisent le clientélisme et les stratégies néopatrimoniales. De là l'importance des transformations impulsées par le développement économique (l'industrialisation, les mouvements de main-d'œuvre, les déplacements de population, l'urbanisation, l'éducation, etc.) comme celles qu'ont connues la Corée du Sud et Taïwan, transformations qui bouleversent les modes de vie, les mentalités et les rapports de solidarité, et modifient par conséquent la société civile et sa relation au pouvoir.

Les stratégies des acteurs

Tout en s'intéressant aux dynamiques d'institutionnalisation, l'approche néo-institutionnelle intègre la variable stratégique, ce en quoi elle s'apparente à l'approche volontariste qui est centrée sur les motivations et les calculs des acteurs. À partir des principaux travaux des « transitologues » qui, empruntant à l'approche volontariste, ont abordé, dans une perspective de court terme, le passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique, on peut tirer les deux constats suivants. D'abord le fait que, contrairement à une vision simpliste qui oppose deux camps nettement délimités, l'un formé de démocrates et l'autre des hommes de l'ancien pouvoir, la réussite d'une transition tient à la capacité des modérés de chaque faction de suggérer ou d'accepter des compromis. Une fois conclue l'entente sur les règles, le jeu politique démocratique peut s'engager, transformant graduellement les ennemis en adversaires.

L'autre constat majeur touche la question de la définition et de la mise en œuvre de l'« agenda », les responsables d'une transition devant veiller à ne pas affronter trop de problèmes à la fois et s'assurer que les mesures adoptées sont applicables et ne génèrent pas trop de conflits. Il en va de la crédibilité du nouveau régime et de sa capacité à rallier la population qui risque de se lasser d'une instabilité et d'une aggravation de sa situation matérielle.

Dans une perspective historique plus longue, d'autres chercheurs se sont intéressés aux stratégies d'importation des modèles politiques occidentaux par les élites de certaines sociétés en vue d'accroître leurs propres ressources de pouvoir, dans une logique qui a été qualifiée de modernisation conservatrice. Ces études démontrent la nécessité de bien distinguer dans la démocratisation entre une phase de mise en place d'une protodémocratie par des élites et une étape ultérieure d'inclusion du plus grand nombre dans le système. Pour qu'un tel processus se réalise, les conditions suivantes apparaissent nécessaires : l'affirmation d'une société civile vivante qui peut être favorisée par un changement social engendré par le développement économique, une capacité et une volonté des élites de faire des compromis et une aptitude de l'opposition à entraîner l'élite dirigeante vers la libéralisation politique et à la pousser à adopter de nouvelles règles du jeu permettant la participation des citoyens aux choix collectifs.

4.2. Le parcours de l'Afrique subsaharienne

En Afrique noire, les tentatives de réalisation de la démocratie ont connu jusqu'à tout récemment et pour l'essentiel un échec notoire. Pourtant, la colonisation avait donné lieu dans sa dernière phase à une libéralisation politique indéniable. Malgré les efforts des métropoles pour la contenir et l'orienter, cette libéralisation s'était en effet traduite par l'introduction d'institutions représentatives modernes, de partis politiques multiples, d'une pluralité d'organisations syndicales, d'une presse libre, etc. Mais, au lendemain des indépendances, la parenthèse libérale a été refermée par l'instauration de régimes autoritaires. Alors même que la revendication nationale se réalisait, la revendication démocratique se voyait ainsi niée soit par le passage rapide du multipartisme au parti unique de fait ou de droit, soit par des coups d'État militaires. Cet échec s'explique, pour partie tout au moins, par l'héritage de l'époque coloniale.

• L'héritage de l'époque coloniale

Même si elle a pu venir s'étayer sur la sacralisation de l'autorité qui prévalait de façon traditionnelle, la thématique du chef, dispositif majeur de l'autoritarisme postcolonial, est pour l'essentiel d'origine coloniale. Souvent construite de toutes pièces par le colonisateur et dotée d'une large autonomie à l'égard de sa société, la chefferie dite traditionnelle s'est en effet illustrée sous le régime colonial par ses abus et ses excès. La thématique du « développement » et de sa mise en œuvre autoritaire par une bureaucratie coercitive n'est pas elle non plus étrangère au projet autoritaire de la « mise en valeur coloniale » ni au style de commandement qui a prévalu sous l'administration européenne.

L'épisode colonial a également joué un rôle important dans l'émergence de ce que l'on appelle le néopatrimonialisme ou la « politique du ventre ». Pour préciser rapidement de quoi il s'agit, rappelons la façon dont les rédacteurs d'un projet de Constitution pour le Nigeria définissaient en 1976 l'enjeu de la politique : « La possibilité d'acquérir la richesse et le prestige, d'être capable d'en distribuer les bénéfices sous la forme d'emplois, de contrats, de bourses, de dons d'argent, etc., à ses parents et à ses alliés politiques. » Cette façon de concevoir le pouvoir politique comme un moyen de gagner une emprise sur l'économie vient en droite ligne de la confusion entre l'exercice de l'autorité publique et le prélèvement des richesses qui était consubstantielle au régime de la concession coloniale. Et si déjà sous l'État colonial, les intermédiaires autochtones ont pu utiliser leurs prérogatives d'auxiliaires de l'administration pour s'enrichir, l'indépendance a fourni aux élites des nouveaux pays un accès direct aux ressources de l'État. Dans un État néopatrimonial, les sphères politique et économique ne sont pas différenciées. Aussi les ressources politiques et les ressources économiques y sont-elles immédiatement interchangeables : le pouvoir donne accès à la richesse comme la richesse au pouvoir. Il en résulte que les enjeux de la compétition politique sont globaux et même vitaux. Les conflits qui opposent les groupes et les individus pour l'accès aux ressources politiques s'en trouvent exacerbés, d'où une propension marquée au recours à la violence pour régler les conflits. Le néopatrimonialisme s'exprime naturellement dans une autocratie qui conjugue clientélisme et cooptation à prédation et extorsion.

L'époque coloniale a également précipité les identités ethniques. Historiens et anthropologues ont en effet montré que l'Afrique précoloniale n'était pas constituée en ethnies closes sur elles-mêmes, mais en chaînes de sociétés pluriethniques et en étroite interdépendance. La cristallisation de la plupart des identités ethniques contemporaines est très récente et indissociable de la mise en forme coloniale des réalités sociales à administrer. Elle a été le fruit de la sédentarisation autoritaire de l'habitat, du contrôle des mouvements migratoires et de la fixation plus ou moins artificielle des identifications ethniques par l'état civil et les passeports intérieurs. L'ethnicité est par ailleurs devenue le lieu et le moyen d'affirmer une existence propre et, par là même, le langage des rapports entre assujettis eux-mêmes. Cadre dorénavant important de la lutte sociale et politique, le tribalisme devient le canal par lequel se réalise la compétition pour l'acquisition de la richesse, du pouvoir et du statut. Instrument d'accumulation pour l'élite, la communauté ethnique permet par ailleurs aux subordonnés de revendiquer la redistribution.

- **La culture politique des sociétés précoloniales**

Il ne faudrait surtout pas croire que notre insistance sur le rapport organique entre époque coloniale et autoritarisme postcolonial vise à souligner le caractère démocratique des sociétés précoloniales, loin s'en faut. S'il est vrai que la plupart des sociétés africaines anciennes ont connu des formes de délibération commune, celle-ci s'effectuait dans un contexte de forte hiérarchisation des statuts où seules certaines catégories sociales (notamment les hommes les plus âgés) avaient accès à la parole et à la décision. De plus, le caractère délibératif des sociétés africaines n'empêchait nullement que le pouvoir fût souvent conquis et exercé par des groupes ou des individus étrangers, par le recours à la violence ou au monde de l'invisible (magie, sorcellerie, etc.). En fait, l'époque coloniale et la période postcoloniale ont surtout tendu à remettre en cause deux caractéristiques des sociétés anciennes qui, sans être à proprement parler démocratiques, limitaient *de facto* l'emprise du pouvoir et présentaient donc une affinité élective potentielle avec la démocratie.

D'une part, ces sociétés africaines anciennes connaissaient fréquemment une différenciation institutionnelle poussée, soit sous la forme d'une pluralité d'instances représentatives et délibératives, soit sous la forme d'une coexistence de deux types de hiérarchie

au sein d'une même formation politique (maître de la guerre et maître de la pluie, ou seigneurs du ciel et seigneurs de la terre, pouvant notamment correspondre au clivage entre élite allogène conquérante et élite autochtone conquise). De ce point de vue, les sociétés anciennes étaient organisées de manière pluraliste et pouvaient être pourvues de directions politiques bicéphales ; l'adage selon lequel « il ne peut y avoir deux crocodiles mâles dans un même marigot », repris par les idéologues des régimes de parti unique est un bel exemple de « tradition inventée ».

D'autre part, dans un contexte de faible pression démographique, de grande disponibilité des terres arables et de légèreté des techniques agraires, on pouvait réagir aux exactions du pouvoir par l'escapade ou la fuite (*l'exit option*). À cet égard, l'Afrique noire, à l'exception éthiopienne près, s'est distinguée très nettement de la tradition étatique de l'Europe et de l'Asie en évitant toute forme extrême de centralisation politique et de surexploitation économique. La trajectoire historique africaine a été de ce fait très particulière dans la longue durée. Cependant, cette particularité n'a pas que des aspects positifs. C'est ainsi que les acteurs dominants des sociétés subsahariennes ont été enclins à compenser leurs difficultés à autonomiser leur pouvoir et à intensifier l'exploitation de leurs dépendants par le recours délibéré à des stratégies d'extraversion, mobilisant les ressources que procurait leur rapport – éventuellement inégal – à l'environnement extérieur. La colonisation a évidemment perpétué ces stratégies politiques d'extraversion qui se poursuivent toujours : les groupes au pouvoir continuent de vivre pour l'essentiel des rentes que leur assure leur position d'intermédiaires dans le système international. La difficulté d'intensifier l'exploitation du travail explique également pour partie tout au moins le sous-développement de l'appareil productif. Notons enfin que *l'exit option*, qui subsiste toujours et permet aux acteurs de se placer en dehors des obligations politiques stipulées par l'État, non seulement diminue grandement la capacité de gouverner de celui-ci, mais peut dévaloriser les revendications pour un meilleur contrôle démocratique.

• **Les principaux défis de la démocratisation en Afrique noire**

Depuis le début des années 1990, et à l'instar d'autres peuples dans le monde, les Africains se sont inscrits dans un nouveau processus d'appropriation et de réinvention de la démocratie sur un mode qui convienne à leurs sociétés. Des progrès significatifs ont été réalisés : adoption de nouvelles constitutions proclamant les droits et libertés

fondamentaux et consacrant le pluralisme ; libéralisation et construction progressive de l'État de droit ; organisation d'élections disputées débouchant sur une alternance. Si cet effort de démocratisation peut se nourrir d'une riche culture de la délibération, de l'association et de la ruse face au pouvoir, il a toutefois d'importants défis à relever.

L'effort démocratique doit d'abord affronter les lignes anciennes de l'inégalité sociale, que n'ont supprimées ni la phase coloniale ni l'avènement de la décolonisation : le statut social subordonné des femmes, des jeunes et de certaines catégories sociales (les Pygmées en Afrique centrale et les descendants de captifs dans la zone sahélienne). La démocratie ne pourra trouver de consistance que si la culture politique évolue graduellement pour valoriser la participation et non plus le leadership exclusif et la séniorité. Le deuxième grand défi lancé au processus de démocratisation est la nécessaire redéfinition des pratiques économiques de l'État postcolonial. Il faut s'attaquer ici au néopatrimonialisme, non pas tellement à cause de la corruption qu'il présuppose – encore que celle-ci permette le maintien des inégalités, car s'il est vrai qu'une bonne partie des ressources amassées sont redistribuées, elles le sont à des « clients » qui doivent faire acte de sujétion –, mais à cause de la gestion rentière et sous-productive qu'il génère. C'est que, conjuguée aux stratégies d'extraversion et d'escapade dont nous avons parlé, cette gestion est en effet à l'origine de la crise du continent et qu'une démocratie ne saurait prendre durablement racine dans un contexte de déliquescence. Reste enfin la question des identités ethniques, dont nous verrons, à travers l'exemple indien qui suit, qu'elles pourraient servir d'étais à la démocratisation.

4.3. Le parcours de l'Inde

Pour des raisons que nous allons tenter de cerner, l'Inde présente dans une large mesure l'exemple d'une appropriation réussie de la démocratie par une société non occidentale. Cherchant à désamorcer les revendications nationalistes en cooptant les élites montantes qui en étaient à l'origine et à se désengager de l'administration locale puis régionale, les Britanniques ont sans doute posé les bases de cette démocratie. Si les réformes politiques qui s'étalent de la fin du XIX^e siècle aux années 1930 ne l'instaurent pas, puisque le suffrage demeure censitaire et le pouvoir central aux mains des Britanniques, les institutions mises en place dans les provinces vont à tout le moins faciliter l'apprentissage de procédures démocratiques (allant de l'acte de vote au débat

contradictoire) et la structuration d'un espace public autour de partis politiques et d'une presse d'opinion. Se voulant représentatif de toute la nation, le Congrès se structurera très tôt comme un parti de masse, capable de développer dans les campagnes une conscience politique, et même comme un parlement en miniature où des groupes apprendront à passer des compromis. Favorables à la démocratie parlementaire, les leaders du Congrès seront sans aucun doute les acteurs clés du processus d'instauration d'une démocratie. Par ailleurs, plusieurs traits de la civilisation indienne ont contribué à façonner des cultures politiques favorables à cette acclimatation du parlementarisme anglais et à l'enracinement de la démocratie.

• **Des affinités électives**

Nous ne voulons pas développer ici une approche culturaliste qui déduirait la démocratie de la civilisation indienne, mais plutôt pointer les traits de cette dernière qui ont pu contribuer à l'acclimatation d'un régime politique né en Europe et dont la transplantation n'allait pas de soi.

Un premier ensemble d'affinités tient à la diversité religieuse et à la différenciation des domaines religieux et politique. Non seulement, dans l'hindouisme, les sectes sont nombreuses et entretiennent un rapport de concurrence, ce qui exclut toute orthodoxie, mais jamais aucune secte n'a été soutenue au point de devenir religion d'État. De plus, la différenciation entre le pouvoir temporel et l'autorité spirituelle, voire la subordination du premier à la seconde ne permettait sans doute pas que le politique s'érige en absolu, le système de valeurs dominant accordant la priorité à l'ordre universel et à la cohésion sociale. Favorisant le pluralisme et établissant une tension irréductible entre le pouvoir temporel et l'autorité spirituelle, la tradition hindoue facilitera l'acclimatation d'un régime fondé sur la division et la limitation du pouvoir.

Par ailleurs, la politique indienne a toujours fonctionné sur le mode de la dissidence, du renversement d'alliances et du transfert d'allégeance. Les États centralisés sont l'exception dans l'histoire indienne, et le processus même de leur construction explique leur caractère éphémère. Les royaumes comme les empires se sont constitués par agrégation de principautés dominées par des satrapes régionaux, eux-mêmes dépendants de chefs locaux; or tous n'étaient pas loyaux, tous voulaient

être rois et cherchaient à s'émanciper de leurs souverains, en s'associant parfois à une autre puissance. La sédition et le transfert d'allégeance ont donc toujours été une composante essentielle de la politique indienne. Leur ampleur s'explique en partie par la logique des castes selon laquelle tout guerrier est un roi en puissance : entre le souverain et le roitelet local, il existe une différence de degré, mais non pas de nature. Cette culture politique sera perpétuée par le parti du Congrès, dont les leaders devront s'attacher les services de « boss » régionaux. Par idéal et par nécessité, le nouvel État indépendant reposera à la fois sur la quête du consensus et sur la décentralisation du pouvoir.

• **Le rôle des castes et l'élargissement de la démocratie**

La nouvelle démocratie qui voit le jour en 1947 est dominée par une élite provenant des milieux marchands et de l'intelligentsia à laquelle se joignent bientôt les propriétaires fonciers et les castes dominantes. Les autres secteurs de la société (la paysannerie et le monde du travail) tardant à s'organiser, la démocratie indienne sera au départ conservatrice et privilégiera la cohérence de la société sur la réforme sociale. Le régime fera preuve d'une grande stabilité, mais le « système congressiste » se confondra avec un réseau clientéliste aux logiques verticales où la société civile ne parvient pas à s'affirmer. Cette démocratie conservatrice a été progressivement ébranlée sous l'effet de la mobilisation des castes inférieures.

La société indienne est en effet dominée par un système de castes qui crée une extrême différenciation sociale. Et si la revendication d'une mobilité sociale est inhérente au monde des castes, elle a historiquement toujours été formulée dans les termes d'une société hiérarchisée et faisant système : on voulait s'y élever (collectivement, comme classe) et non prôner l'égalité. Or, les castes tendent à ne plus seulement s'inscrire dans la hiérarchie structurée par le « pur » et l'« impur », mais à exister par elles-mêmes en remettant en cause la logique du système. Elles ont beaucoup changé depuis la colonisation britannique. Comme les autres, les castes inférieures avaient commencé à se transformer à l'époque coloniale lorsque les Britanniques avaient entrepris de les recenser et, ce faisant, amorcé leur métamorphose en des groupes d'intérêt conscients de leur poids démographique. Elles se sont ensuite politisées à mesure qu'un nombre croissant d'Indiens recevaient le droit de vote et qu'elles servaient de base à une politique de discrimination positive (par exemple, l'octroi de quotas aux intouchables dans l'administration).

La caste est en quelque sorte devenue le cadre structurant d'une mobilisation du peuple qui porte aujourd'hui ses fruits puisque la démocratie indienne perd ses caractères les plus conservateurs pour donner une voix à l'élite des groupes démunis et permettre l'élection d'un nombre croissant de représentants des castes inférieures au Parlement. Loin d'avoir été défavorable à son enracinement, le système de castes et surtout son évolution ont donc fourni à la démocratie un autre ressort, social celui-là, du pluralisme. Le pluralisme politique pourrait donc se nourrir du pluralisme social, même lorsque ce dernier prend la forme d'associations prescrites (au sens où, pour en être membre, il faut être né dans une caste donnée) et non pas volontaires. Bien sûr, il a fallu pour cela que les castes s'émancipent de la logique holiste pour devenir des groupes d'intérêt qui se sont par la suite politisés. Mais l'Inde montre qu'un régime démocratique peut advenir dans une société dont l'unité de base n'est pas le citoyen de la théorie classique, mais des groupes préconstitués.

- **Les principales menaces pesant sur les « nouvelles démocraties »**

Le caractère pluriel de la société indienne a donc servi d'étai à la démocratie, car le pluralisme politique a pu s'appuyer sur la multiplicité des clivages sociaux et culturels. Cependant, au-delà d'un certain seuil, les antagonismes entre communautés (religieuses, linguistiques ou autres) risquent de bloquer la bonne marche des institutions, d'engendrer la violence et de rendre ainsi toute forme de démocratie impossible. Or, le sens commun que suppose le pluralisme démocratique est actuellement mis en péril par la montée en puissance du nationalisme hindou, qui a déjà accru la marginalisation des musulmans. De la démocratie les nationalistes hindous ne conservent en fait que la règle majoritaire, refusant que celle-ci soit contrebalancée par un système garantissant les droits des minorités. Les succès des nationalistes reflètent probablement, en partie tout au moins, le rejet du « sécularisme » associé à la modernité. Ils traduisent également la montée de l'antiparlementarisme en réaction à la corruption de la classe politique et la crispation de l'élite des hautes classes, inquiète de la mobilisation du peuple.

Même dans la frange la plus traditionaliste, les nationalistes hindous considèrent par ailleurs la démocratie (dans certains de ses aspects tout au moins), non pas comme un produit d'importation, mais comme une création indienne, un système politique qui existait

en Inde dans les temps anciens et donc un de ses titres de gloire. Il en va très différemment des intégristes islamistes dont la revendication fondamentale est l'éradication de l'État importé et l'établissement d'un État islamique, un État qui se donne comme base l'obéissance à Allah et au prophète. Selon eux, les règles juridiques régissant la vie de la cité doivent découler de la *charia*, en aucune façon d'un contrat social librement négocié entre les hommes et modifiable au gré de l'évolution des mœurs. Cette volonté d'imposer par la force une certaine conception de l'islam conduit évidemment à l'intolérance. On peut penser que dans des sociétés déstructurées par la modernisation, le rôle du sacré change : il devient le soutien d'un individu plus individualisé en gestation, un quasi-individu qui peine à advenir. Mais il peut aussi être utilisé par des chefs charismatiques qui l'invoquent alors pour désapproprier les quasi-individus de leur substance et soumettre l'ensemble de la société à un pouvoir despotique. Alors, non seulement les registres du politique et du sacré se confondent, mais le religieux, messenger d'espérance, se transforme en messenger de mort, celle-ci devenant pour certains la seule voie permettant de donner sens à leur vie.

Par ailleurs, les religions sont susceptibles d'accepter le jeu démocratique pour autant que, sous la pression d'un processus multiforme (social, économique, culturel), elles connaissent des mutations qui transforment leurs dispositifs traditionnels (croyance, rapport au monde, etc.) et qui facilitent dès lors leur insertion dans une société démocratique. Les changements à l'intérieur de la sphère religieuse, dont le principal est sans aucun doute de renoncer à sa prétention d'informer l'ensemble du social, peuvent être explicitement assumés (cas des réformismes), ou encore naître progressivement de la confrontation avec la modernité. Le cas de l'Église catholique est emblématique de cette trajectoire. Face à la montée de la modernité libérale (marquée par la promotion de l'autonomie individuelle et du principe de séparation entre la politique et le religieux), l'Église adopta d'abord une position de refus, puis tenta au début du ^{XX}e siècle une reconquête de la société en proposant le catholicisme social et la démocratie chrétienne. De façon paradoxale, c'est ainsi que les catholiques ont été initiés à la citoyenneté démocratique : progressivement intégrés au jeu électoral et au débat politique, les fidèles en sont venus à accepter la démocratie politique, et l'Église a finalement pleinement reconnu le pluralisme politique lors

du concile Vatican II. Il faut en outre souligner que, pour qu'une adaptation progressive à la modernité politique puisse se faire, il est indispensable que l'État soit suffisamment solide pour pouvoir digérer l'opposition initiale des groupes religieux et, finalement, les intégrer au fonctionnement politique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BADIE, B. (1999). *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (1992). *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (1986). *Culture et politique*, Paris, Economica.
- BAYART, J.-F. (1991). «La problématique de la démocratie en Afrique noire», *Politique africaine*, n° 43, p. 5-20.
- BAYART, J.-F. (1989). *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BEAUCHEMIN, J. (2004). *La société des identités*, Outremont, Athéna Éditions.
- BECH, U. (2003). *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Aubier.
- BEINER, R. (2001). «À la recherche d'une philosophie politique postlibérale. Le républicanisme civique de Michael J. Sandel», *Politique et sociétés*, vol. 20, n° 1, p. 45-67.
- BERTEN, A., P. DA SILVEIRA et H. POURTOIS (dir.) (1997). *Libéraux et communautariens*, Paris, Presses universitaires de France.
- CASTELLS, M. (2001). *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard.
- COHEN, S. (2003). *La résistance des États*, Paris, Éditions du Seuil.
- D'IRIBARNE, P. (1998). *Cultures et mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil.
- DOLLFUS, O. (1997). *La mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GAUCHET, M. (2002). *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- GAZIBO, M. (2005). *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GRATALOUP, C. (2007). *Géohistoire de la mondialisation: le temps long de l'histoire*, Paris, Armand Colin.
- HABERMAS, J. (1998). *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard.
- HERMET, G. (1996). *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Paris, Éditions du Seuil.
- HOBBSBAWM, É. (1992). *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Gallimard.

- HOULE, F. (2001). «La communauté partagée. Patriotisme et sociétés pluralistes», *Politique et sociétés*, vol. 20, n° 1, p. 97-122.
- JACQUES, D. (1991). *Les humanités passagères*, Montréal, Boréal.
- JAFFRELOT, C. (dir.) (2000). *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Éditions Karthala.
- JAFFRELOT, C. (1998). *La démocratie en Inde*, Paris, Fayard.
- KYMLICKA, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle: une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- MACLURE, J. et A.-G. GAGNON (dir.) (2001). *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique.
- MÉDARD, J.-F. (1991). «Autoritarismes et démocraties en Afrique noire», *Politique africaine*, n° 43, p. 92-104.
- MENDEL, G. (2003). *Pourquoi la démocratie est en panne*, Paris, Éditions La Découverte.
- MICHEL, P. (dir.) (1997). *Religion et démocratie*, Paris, Albin Michel.
- PAQUIN, S. (2005). *Économie politique internationale*, Paris, Montchrestien.
- PAQUIN, S. (2001). *La revanche des petites nations*, Montréal, VLB.
- POCOCK, J. G. A. (1997). *Le moment machiavélien*, Paris, Presses universitaires de France.
- RAWLS, J. (1995). *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France.
- RENAUT, A. (2004). *Qu'est-ce qu'une politique juste ?*, Paris, Bernard Grasset.
- RENAUT, A. (dir.) (1999). *Histoire de la philosophie politique*, tomes I à V, Paris, Calmann-Lévy.
- SALL, A. (dir.) (2003). *Afrique 2025. Quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara ?*, Abidjan/Paris, Futurs africains/Éditions Karthala.
- SANDEL, M. (1999). *Le libéralisme et les limites de la justice*, Paris, Éditions du Seuil.
- SPITZ, J.-F. (2001). «La philosophie politique républicaine aujourd'hui. Un état des lieux», *Politique et sociétés*, vol. 20, n° 1, p. 7-23.
- SPITZ, J.-F. (1995). *La liberté politique*, Paris, Presses universitaires de France.
- THÉRIAULT, J. Y. (1995). *L'identité à l'épreuve de la modernité*, Moncton, Éditions d'Acadie.
- VENNE, M. (dir.) (2000). *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique.



Chapitre

5

LE RÔLE ET LES FONCTIONS DE L'ÉTAT

Les difficultés rencontrées par l'État-providence ont provoqué, depuis les années 1980, de nombreux débats sur le rôle que l'État doit jouer et les fonctions qu'il doit assumer dans nos sociétés modernes. Alors que régnait depuis l'après-guerre une compréhension quasi commune de l'importance de l'État comme premier outil d'émancipation et de développement des sociétés et des peuples, on assiste en effet à partir de 1980 à l'émergence, puis à une certaine domination d'un discours néolibéral qui prône le moins d'État. À l'encontre de ce point de vue, et tout en reconnaissant la nécessité d'opérer des changements majeurs, un autre discours préconisera non pas le moins, mais le mieux d'État. Cette controverse sera au cœur de ce cinquième chapitre qui veut permettre un examen critique et argumenté de la place de l'État dans une société démocratique moderne.

Dans une première section, nous tenterons de voir comment la question sociale s'est historiquement posée sous la démocratie moderne. Une deuxième section traitera plus précisément de l'État-providence, depuis sa mise en place jusqu'à sa mise en cause ; pour ce faire, nous utiliserons, entre autres, plusieurs acquis de l'économie politique. Enfin, notre troisième et dernière section portera sur le repositionnement

en cours des États ; nous insisterons alors sur la diversité des orientations retenues et sur l'origine de cette diversité.

1. L'État démocratique et la question sociale

Toutes les sociétés connaissent des formes d'entraide et d'assistance, mais la conception de la solidarité et l'idéal de justice qui prévalent aujourd'hui dans nos sociétés modernes leur sont propres. Ils sont bien sûr, d'une certaine façon, le fruit d'une longue histoire culturelle d'origine juive et chrétienne, autant que grecque et romaine (voir l'encadré 5.1). Mais par les valeurs d'autonomie, d'universalisme et d'égalité qu'elle a prônées, tout autant que par les défis inédits qu'elle a dû relever, la modernité a changé le cours de cette histoire.

1.1. L'émergence de l'idée des droits sociaux

L'idée des droits sociaux a véritablement commencé à apparaître lorsque la modernité a buté sur la question sociale. Pour la France, plusieurs auteurs situent ce moment au lendemain de la révolution de 1848, lorsque, pour la première fois, l'idéal républicain dut affronter la forme démocratique. Jusque-là, la République apparaissait comme une réponse globale aux problèmes de la vie en société, problèmes dont on disait qu'ils tenaient à la persistance d'une forme injuste et irrationnelle de pouvoir qui maintenait dans la société des formes correspondantes d'oppression et de disharmonie. La révolution de 1848 va accomplir tout un travail de démystification et de dévoilement. L'application du suffrage universel va en effet faire ressortir le contraste entre l'égale souveraineté politique de tous et la tragique infériorité de la condition civile de certains, de ceux-là mêmes qui viennent d'accéder à la capacité politique. De solution qu'il était, l'idéal républicain devient, après l'échec de la Seconde République, un problème, ses partisans se retrouvant coincés entre les exigences populaires en matière de réorganisation sociale et le commun refus des libéraux et des traditionalistes qui voient dans toute intervention en ce sens l'ébauche d'une dénaturation du rôle de l'État, un procédé sournois en vue de son appropriation par une partie de la nation contre une autre, au mépris de sa fonction de garant du droit et de la liberté de chacun.

Encadré 5.1. Les formes d'entraide et d'assistance dans les sociétés mères de l'Occident

Les formes d'entraide et d'assistance varient selon les types de sociétés. Voyons ce qui en a été dans les sociétés mères de l'Occident, sociétés à la fois proches et éloignées de la société moderne contemporaine, par le temps, mais également par plusieurs de leurs caractéristiques. Commençons avec la Rome antique et les cités hellénistiques où le devoir d'entraide et d'assistance revêtait, entre autres, la forme de ce qu'on a appelé l'évergétisme, c'est-à-dire le fait que les riches (notables dans la cité, sénateurs romains sous la République) contribuaient spontanément ou de bon gré de leurs deniers aux dépenses publiques pour l'organisation de spectacles ou de banquets publics, ou pour la construction d'édifices publics. Non contents d'exercer bénévolement les fonctions publiques (les magistratures), les riches offrent donc des biens collectifs à la place du Trésor. Ces biens profitant à tous, on peut se demander ce qui motivait les évergètes. Car ce ne sont pas quelques individus qui décident de donner – les évergètes ne sont pas des mécènes à la nord-américaine –, mais une classe entière qui se doit de donner. Les mobiles sont en partie distincts, mais convergents. Là où les notables municipaux donnent pour acquérir de la distance sociale, les sénateurs, convaincus de leur singularité, vont plutôt le faire pour faciliter l'exercice de leur autorité. Toutefois, tous sont également motivés non seulement par un certain esprit civique, mais aussi par la recherche de magnificence et la nécessité de réaliser en leur personne l'idéal humain le plus élevé aux yeux de leurs contemporains. Ne pas réaliser cette possibilité serait se rendre inférieurs et méprisables à leurs propres yeux : le don, tout comme la politique, a dans cette société pour enjeu premier l'honneur et la gloire des individus et de leur famille. Évidemment, l'évergétisme est l'indice d'une société où les riches se voient reconnaître une supériorité naturelle et un droit subjectif de commandement.

Avec le christianisme qui acquiert le statut de religion d'État sous Constantin, au IV^e siècle, l'évergétisme sera remplacé par la charité, qui devient le nouvel impératif, le nouveau devoir d'état de la classe élevée. Pour que le païen du III^e siècle devienne le chrétien du IV^e, il a fallu non pas qu'il fût animé de meilleures intentions – il ne pouvait même pas songer à en avoir –, mais qu'il aperçoive le pauvre. La solidarité civique païenne réservait en effet les bénéfices de l'entraide et de l'assistance à tous les citoyens et à eux seuls ; elle ne voyait même pas ceux des pauvres qui n'étaient pas citoyens. Le triomphe de la religion chrétienne a donc permis à une forte minorité de sensibiliser toute une société

à la pauvreté, sensibilité qui était un héritage de la morale populaire des Juifs pour qui l'aumône était une institution obligatoire. On ne pratiquera pas nécessairement la charité par amour du prochain, mais sûrement par docilité au commandement divin et pour assurer son salut. C'est la fin de l'orgueil civique et le développement de l'humble obéissance à Dieu. Charité et évergétisme ont par ailleurs un point commun : il s'agit dans les deux cas d'une attitude responsable de la classe dirigeante dans une société qui s'affiche inégale et s'accepte comme telle. Plus près de nous, sous l'Ancien Régime, la tradition charitable se perpétuera, mais en associant l'exercice d'un certain devoir de solidarité à la mise sous tutelle des pauvres. Les politiques sociales seront alors indissociablement charitables et policières. Enfin, sous la modernité, dans une société démocratique fondée sur l'égalité civile et la reconnaissance de l'individu comme sujet porteur de droits, émergera graduellement un idéal de justice et de solidarité à partir duquel l'assistance prendra la forme d'un droit.

Ces exemples, sans doute présentés ici de façon très fragmentaire, permettent d'illustrer ce que sont les significations communes dont nous avons traité au cours du premier chapitre et leur forte concordance à l'intérieur d'une même société. L'évergétisme, la charité et la solidarité ne sont pas des valeurs éternelles au sens où elles existeraient telles qu'en elles-mêmes depuis toujours. Ce sont des significations communes apparues à un moment donné, dans un monde commun particulier ; des significations qui, d'une société à l'autre, peuvent disparaître ou se transformer. Pensons à la charité, et plus précisément à la douceur envers les pauvres qui en constitue incontestablement l'une des facettes qui sera conservée sous la modernité. Cette douceur envers les pauvres ne va pas de soi. On peut bien sûr présupposer que toute société comporte un certain nombre d'individus qui sont plus sensibles aux maux d'autrui. Mais il n'est pas « naturel » que toute une société reconnaisse comme impérative l'assistance aux pauvres quels qu'ils soient. C'est ainsi qu'un philanthrope antique, aussi sensible qu'on puisse l'imaginer aux malheurs de ses concitoyens, restait très probablement les yeux secs devant ceux d'un esclave ou d'un métèque. Il en est d'ailleurs encore ainsi dans plusieurs sociétés où certains (les membres d'une autre caste ou d'une autre ethnie) ne sont pas jugés comme membres de l'humanité commune. Alors que l'idéal de charité sera maintenu sous la modernité tout en étant transformé, l'évergétisme, lui, disparaîtra : de fait, on imagine mal une société moderne dans laquelle les dirigeants politiques ou les fonctionnaires feraient les frais de leur charge.

• **Du droit moral à l'obligation juridique**

Déjà en 1789 et surtout en 1793, le thème du droit à l'assistance avait été au cœur des discussions (« les secours publics sont une dette sacrée »), mais 1848 se distingue par le passage du devoir moral à l'obligation juridique proprement dite. L'année 1848 constitue une véritable date charnière dans l'histoire des droits de l'homme, dans la mesure où, pour la première fois, s'y déroule un débat sur une nouvelle catégorie de droits, définissant non des pouvoirs d'agir, opposables à l'État, mais des pouvoirs d'obliger l'État à un certain nombre de services, autrement dit des droits de créance de l'homme sur la société. Le débat sur la Constitution de 1848 aurait ainsi été le véritable point de départ du vaste mouvement vers la reconnaissance ultérieure, sous la double influence du marxisme et du catholicisme social, des droits sociaux. Ceux-ci impliquent une conception nouvelle de la loi et de la démocratie. Introduire des droits sociaux ou droits-créances, c'est effectivement engager l'État à intervenir par ses lois dans la sphère sociale, notamment pour assurer une meilleure répartition des richesses et corriger les inégalités. La loi acquiert de ce fait une nouvelle fonction, celle de participer à l'engendrement d'une démocratie sociale qui tend non plus seulement vers l'égalité politique, ce que visaient les droits-libertés et les droits-participations, mais vers l'égalisation au moins partielle des conditions.

• **Des conceptions différentes selon la culture politique**

La question sociale émergera partout en Occident, mais elle ne sera pas toujours saisie ni traitée de la même manière. On peut comparer ici avec intérêt les représentations américaine et française qui sont d'une certaine façon paradigmatiques. La représentation américaine est très optimiste : la réalité est supposée naturellement bonne dès lors qu'on y laisse jouer le principal ressort du progrès, à savoir l'intérêt bien compris des individus. Cette représentation repose sur la conviction que le fonctionnement naturel de la société tend à réaliser spontanément les droits de l'homme, pourvu qu'on l'abandonne à lui-même et que l'État limite le plus possible ses interventions. Présupposant une conception de l'histoire selon laquelle le réel social est censé rejoindre de lui-même l'idéal, par le simple jeu immanent des relations sociales, la représentation américaine a pour horizon politique le libéralisme. Au contraire, la représentation française, qui a pour horizon politique l'idée d'un pouvoir actif, présuppose une conception volontariste

et éthique du progrès, selon laquelle le réel doit être transformé de l'extérieur, par les hommes, au nom d'un idéal moral universel.

Inscrites dès le départ comme significations centrales, les deux conceptions opposées seront marquantes pour la façon dont la question sociale sera perçue et pour le type de solutions qui pourront être envisagées dans l'un et l'autre pays. Bien sûr, dans sa matérialité, la question sociale différera d'un pays à l'autre, tout au moins dans son rythme. C'est ainsi que, en raison de la nouveauté du pays, d'une frontière constamment déplacée qui assure une large disponibilité des terres et de l'arrivée continue de nouveaux immigrants, pour ne rien dire de l'esclavage, la prolétarianisation évoluera plus lentement aux États-Unis au cours du XIX^e siècle et, surtout, y sera longtemps éprouvée comme un état temporaire. Mais il reste que la question sociale s'y posera tout de même et qu'elle y sera saisie et traitée d'une manière différente de celle qui prévaudra en France et, à certaines nuances près, dans l'ensemble des autres pays occidentaux. Il importe par ailleurs de souligner que les représentations américaine et française ne sont pas exclusives, mais vont plutôt s'affronter à l'intérieur même de chacun des pays. De cet affrontement vont graduellement émerger les voies républicaine (en France) et sociale-démocrate (dans les autres pays occidentaux, à l'exception des États-Unis) qui vont finalement conduire à la mise en place de l'État-providence. Dans ce qui suit, nous allons tenter de retracer les principaux linéaments de ces deux voies qui ont prévalu en Occident et de l'État-providence qui en est issu.

1.2. La voie républicaine

Les républicains français s'inscrivent dans cette tradition républicaine dont nous avons traité au chapitre précédent. On peut caractériser leur pensée comme la recherche d'une position originale entre libéralisme et socialisme.

• Une position originale

Du libéralisme, la voie républicaine refuse cette vision d'un ordre social qui jaillirait spontanément du désordre des volontés particulières en conflit et dont l'État devrait seulement, par ses lois, préserver le libre jeu. Elle se méfie par ailleurs du socialisme à cause de ses tendances à vouloir étendre l'action de l'État jusqu'à en menacer les droits-libertés. Toute la difficulté va donc être de trouver une façon de prendre

en compte les exigences posées par les inégalités sociales sans sacrifier celles du droit, les républicains ayant un souci constant de légalisme et de légitimité, ce que manifesteront clairement leurs réactions à l'insurrection de juin 1848, à la Commune de 1871 ou au mouvement anarchosindicaliste.

De façon plus spécifique, les républicains vont refuser tout autant de jouer, avec les libéraux, les droits-libertés contre d'éventuels droits de créance que de faire leur le thème des droits de créance tel que les socialistes le développent. Ce double refus suppose à la fois des accords et des désaccords avec les positions libérale et socialiste. Les républicains vont accorder au libéralisme le fait que certaines créances, le droit au travail par exemple, ne sauraient être autre chose qu'un idéal : non seulement leur réalisation parfaite étant absolument impossible, mais les efforts pour y parvenir impliquant une action de l'État qui engage une quelconque forme de totalitarisme, ces créances ne sauraient jamais appartenir réellement au droit positif sans menacer les droits-libertés. Par ailleurs, à l'encontre du libéralisme et en accord avec le socialisme, ils croient que l'idée des créances n'est ni absurde ni chimérique. Aussi vont-ils s'efforcer de trouver le moyen de donner des droits à ceux qui souffrent de ce que leur condition civile soit inférieure à leur condition politique, mais sans que ces droits leur donnent pour autant des droits sur l'État.

• **L'importance des droits-participations**

La volonté républicaine va devoir relever deux défis. Le premier est de concilier la recherche de moyens aptes à faciliter l'atteinte de l'égalité des conditions avec le refus de suivre les socialistes dans la mise en place d'un État qui se voudrait omnipotent. Aux yeux des républicains, la solution de ce premier défi réside dans les droits de participation au pouvoir qu'ont les citoyens à travers le suffrage universel. Ainsi que le répétera à plusieurs occasions Gambetta, la République, c'est-à-dire avant tout l'exercice du suffrage universel, est « une forme qui entraîne le fond ». Du fait de la loi du nombre, et à moins d'imaginer chez la majorité une absence totale de discernement ou de concevoir une manipulation telle qu'elle aboutisse à un complet décervelage, la condition formelle de la démocratie qu'est le suffrage universel entraîne inévitablement, quant au fond des décisions gouvernementales, la prise en compte, peut-être partielle, peut-être lente et progressive, des exigences de la solidarité sociale. On peut souligner ici que les sociaux-démocrates

adopteront ultérieurement cette conception qui veut que les droits-participations, en même temps qu'ils présupposent le respect des droits et libertés, assurent, de par leur simple exercice, la réalisation graduelle des droits de créance.

• La notion de solidarité

Mais, sur quoi fonder l'intervention de l'État et selon quel modèle la développer ? La solution de ce second défi apparaîtra avec la notion de solidarité, qui donnera un fondement à l'intervention de l'État, avec la technique du droit social comme modalité de cette intervention, et avec la formule de la négociation comme moyen de résoudre dans la société le système des attentes et des craintes entre les groupes et les individus. De cette notion, de cette technique et de cette procédure va graduellement émerger un mode particulier d'organisation de la société. Aussi allons-nous prendre le temps d'explorer leur nature et leurs conditions d'émergence, en commençant par la notion de solidarité.

Forgée par les hommes de la Troisième République, cette notion peut être analysée comme une invention stratégique permettant aux républicains de rationaliser, de fonder et de donner une cohérence d'ensemble à leur pratique dans un débat où ils étaient coincés entre deux camps qui s'affrontaient : les libéraux et les conservateurs d'un côté, les diverses tendances révolutionnaires de l'autre. L'œuvre de Durkheim sera ici déterminante – le terme « solidarité » commence à se répandre au début des années 1880, mais c'est Émile Durkheim qui, lui donnant ses lettres de noblesse théorique, en assurera la fortune. Par sa théorie de la solidarité, qui affirme que la société vit et évolue selon des lois propres et qui met en lumière l'importance du tissu social, Durkheim va en effet fournir le fondement d'une politique républicaine réformatrice qui, s'appuyant sur la connaissance de ces lois, visera la régulation du lien social plutôt que le maintien figé ou au contraire la transformation volontariste des structures de la société.

S'ajoutant à la notion de souveraineté, la notion de solidarité fournira, à la fin du XIX^e siècle, une base pour définir l'activité de l'État. La solidarité apporte tout à la fois un fondement et une limite à l'intervention de l'État. Et il s'agit d'une limitation positive du rôle de l'État, bien différente de la limitation négative chère aux libéraux qui voulaient cantonner l'État dans la seule défense des règles du marché, mais aussi de l'usage que les révolutionnaires proposaient de faire

de l'État pour reconstruire la société contre la logique du marché. De plus, chez les fondateurs de la Troisième République, la notion de solidarité va fusionner avec la croyance dans le progrès. La République n'a pas à imposer un ordre à la société, mais à garantir son progrès. Les principes et les notions clés de la doctrine républicaine – la liberté, l'égalité, le droit – sont en quelque sorte réinsérés dans le temps, considérés tout à la fois comme produits de l'histoire et buts de l'action que l'homme s'assigne à lui-même. Une formule de Gambetta, à propos de l'égalité, l'illustre bien : « Le démocrate enfin n'est pas celui qui n'est uniquement préoccupé que de reconnaître des égaux [...] Ce qui constitue la vraie démocratie, ce n'est pas de reconnaître des égaux, messieurs, c'est d'en faire. » Nous sommes ici très loin d'un Tocqueville qui traitait l'égalité des conditions comme un état social établi auquel il opposait la liberté qui, elle, devrait se conquérir. Tout à son souci de montrer que les hommes préfèrent en démocratie l'égalité à la liberté, et une égalité dangereuse qui excite la passion des masses, Tocqueville, comme la plupart des libéraux, oublie simplement que l'égalité est elle aussi conquise, que son progrès dépend d'une série de luttes et qu'elle est finalement un bien qui excède de son propre mouvement toute limite donnée.

• **Le droit social et la technique assurancielle**

Poursuivons en nous penchant maintenant sur le droit social, qui se présente comme l'application pratique de la théorie de la solidarité. C'est en effet sous le signe de la solidarité que s'est développé, à la fin du XIX^e siècle, tout un mouvement législatif qui a posé les bases du droit social : lois relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs. Et c'est par et à travers la technique assurancielle que le droit social va trouver à se réaliser. Depuis sa première application, par Bismarck, en Allemagne, jusqu'à la Première Guerre mondiale, cette technique sera au centre de tous les débats sur la question sociale. C'est contre l'école libérale classique, contre l'individualisme juridique qui, selon cette école, doit exclusivement régir les relations de travail, que la méthode assurancielle va devoir s'imposer. Et c'est à propos de la question des accidents du travail que cette méthode montrera la supériorité de la notion de solidarité collective sur celle de responsabilité individuelle. La recherche judiciaire de la responsabilité n'est en effet pas une solution en la matière : compte tenu de l'inégalité de fait dans laquelle ils se trouvent, peu d'ouvriers obtiennent une indemnité en justice,

et lorsqu'ils y parviennent, cela peut facilement mener leur entreprise à la faillite. Utilisant une approche centrée sur le risque qui s'appuie sur une dimension probabiliste et statistique du social, la technique assurancielle s'avère beaucoup plus efficace. Elle permet de reléguer au second plan le jugement sur les individus, sauf cas exceptionnels et flagrants de malignité ou de négligence caractérisées. De plus, elle offre l'avantage de pouvoir considérer sous un mode unifié un grand nombre de problèmes différents : non seulement les accidents de toute nature, mais également le chômage, la maladie et la vieillesse.

Aux yeux des républicains, la technique assurancielle est non seulement plus efficace, mais plus morale en ce qu'elle permet de prendre en compte le fait de la division sociale du travail et la solidarité organique qui en découle, au lieu de se borner, comme le voudrait l'idéologie libérale, au seul registre des contrats individuels qui n'est que second et dérivé par rapport à cette solidarité première. Certains libéraux vont tenter d'opposer au principe de l'assurance universelle des risques par l'État le modèle anglo-saxon des sociétés de secours mutuel. Mais les partisans de l'école de la solidarité vont montrer que la méthode assurancielle offre sur les sociétés de secours mutuel le considérable avantage d'une solidarité égale pour toutes les catégories, palliant, grâce à l'ampleur de la population visée, les écarts entre les contributions fortes (là où les salaires et la sécurité de l'emploi sont élevés) et les contributions faibles (là où l'emploi et le revenu sont incertains). En raison de l'homogénéité de la couverture qu'elle propose contre les risques sociaux qu'encourt la classe ouvrière, la technique assurancielle va en outre nécessiter l'édiction de normes générales, valables pour toutes les entreprises. Les luttes ouvrières trouveront en cela un point d'appui décisif pour opposer l'intervention normalisatrice de l'État à l'arbitraire du pouvoir patronal. Les syndicats vont apprendre à se faire entendre des pouvoirs publics et gagner progressivement la reconnaissance de nouvelles protections.

• **Un long délai avant l'établissement d'un compromis global**

Bien qu'elle le transforme en partie, l'action normalisatrice de l'État ne va pas supprimer le rapport de pouvoir entre ouvriers et patrons. Or, dès les années 1880, mais surtout après la Première Guerre mondiale, l'antagonisme entre le capital et le travail va à la fois se transformer et gagner en intensité. De plus en plus dégagé de l'anarchosindicalisme,

le mouvement ouvrier cherche à défendre et à élargir les réformes sociales. De son côté, l'entreprise paternaliste cède graduellement le pas aux cartels et aux monopoles qui semblent bel et bien obéir à la seule logique économique. Dans ce contexte, comment l'État pourrait-il encore prétendre préparer l'avenir et garantir le progrès de la société, dès lors qu'il n'a aucune prise sérieuse sur ces deux forces qui semblent, elles, en voie de déterminer cet avenir, et selon des directions dangereusement antagoniques ? L'État démocratique devra rapidement affronter la montée du totalitarisme qui prétendra reconquérir la maîtrise de l'ensemble social grâce au primat accordé au politique, grâce à l'organisation, à la subordination de chacun à l'intérêt du tout et au chef qui le personnifie, et grâce à la mobilisation générale des énergies. Cela demandera près de trente ans, marqués par une crise économique majeure et une guerre mondiale, avant que ne s'instaure un nouveau modèle de développement économique et social qui reposera sur un compromis global et organisé entre patronat et syndicats et sur l'action d'un État-providence. Les sociaux-démocrates, dont nous allons maintenant parler, seront l'un des principaux acteurs dans l'édification de ce nouveau modèle.

1.3. La voie sociale-démocrate

Si, comme nous le verrons, les sociaux-démocrates campent sur des positions relativement proches de celles des républicains, les terres d'origine des uns et des autres sont néanmoins fort éloignées.

• La réaction à l'expérience bolchevique

C'est à partir de la fin du XIX^e siècle que plusieurs marxistes, prenant acte que les institutions démocratiques et le suffrage universel avaient permis l'amélioration des conditions de vie des prolétaires, vont se distancier graduellement de certaines thèses de Marx. Mais c'est la révolution de 1917 qui va véritablement cristalliser la social-démocratie. En effet, celle-ci ne se constitue vraiment que dans le refus de l'expérience bolchevique. Kautsky sera un des premiers et des plus importants théoriciens marxistes à faire la critique du léninisme. Il refuse tout d'abord l'idée léniniste de la dictature du prolétariat, considérant que la dictature sur les exploités ne peut aboutir qu'à la dictature au sein même des exploités. Il conteste également la thèse de l'extinction de l'État. Pour lui, l'existence de l'État ne se justifie pas seulement

par ses fonctions répressives nécessaires à la protection de la communauté contre l'indiscipline de tel ou tel de ses membres, mais d'abord par la division du travail et la différenciation des fonctions, deux conditions que la société future ne pourra qu'amplifier. Les tâches de coordination s'alourdissant du fait de la progression de la complexité, la démocratie moderne ne peut supprimer la bureaucratie, mais doit la subordonner aux membres de la communauté. Pour Kautsky, la différence entre l'État et la société, entre dirigeants et dirigés, est un produit du progrès social. C'est d'ailleurs, selon lui, la volonté d'une société sans État qui a produit, en Russie, la dictature et le totalitarisme, en étendant en fait l'État aux dimensions de la société. Il ne faut donc pas chercher à restaurer une immédiateté et une transparence à soi qui sont de toute façon perdues, mais bien plutôt établir un contrôle de la société sur le pouvoir d'État. Aussi a-t-il un clair parti pris en faveur de la démocratie représentative et contre son remplacement par la démocratie directe.

• **Le choix de la démocratie représentative**

Dès 1918, Kautsky montre donc l'ampleur du fossé qui sépare la social-démocratie de l'expérience soviétique. C'est en critiquant la stratégie léniniste qu'il se trouve amené à préciser les conséquences du choix de la démocratie : le passage au socialisme doit être progressif, se faire sans violence et par la voie de la démocratie parlementaire ; le parti de la classe ouvrière doit conquérir le pouvoir, mais il n'est pas question de détruire le fait même d'un pouvoir distinct de la société. Tout autant que l'implantation dans la classe ouvrière, le refus du léninisme et le choix de la démocratie seront des caractères communs à tous les partis sociaux-démocrates. Et le choix de la démocratie est bien plus qu'une stratégie d'accès au pouvoir, c'est un projet politique de fond sur la nature même de la société à construire. La social-démocratie ne se borne pas à reconnaître que l'adversaire de classe existe, elle affiche clairement sa volonté de ne pas l'anéantir, de le tolérer, en tant que classe, avec son pouvoir propre. C'est sans doute ce qui la distingue le plus du projet communiste qui vise toujours la disparition du pouvoir de classe de la bourgeoisie. À l'instar des républicains, les sociaux-démocrates acceptent le conflit social, ce qui implique la reconnaissance du fait que l'État doit continuer à apparaître comme le lieu de l'intérêt général, situé au-dessus des intérêts antagoniques, lors même qu'un parti social-démocrate est au pouvoir. À cet égard, il faut rappeler que l'essentiel

du dispositif institutionnel démocratique est qu'il interdit aux gouvernants de s'incorporer ou de s'approprier le pouvoir, en soumettant l'exercice de ce dernier à la procédure d'une remise en jeu périodique qui prend la forme d'une compétition réglée dont les conditions sont préservées d'une façon permanente, ce qui implique une institutionnalisation du conflit. L'aménagement d'une scène politique, sur laquelle se produit la compétition pour l'exercice du pouvoir, fait apparaître la division, d'une manière générale, comme constitutive de l'unité même de la société. La légitimation du conflit purement politique contient le principe d'une légitimité du conflit social sous toutes ses formes. Il s'agit bel et bien ici d'une contenance ou d'une capacité de principe et non d'une réalisation effective. Le passage de l'une à l'autre se fera en effet très difficilement à partir du moment où, avec le développement du capitalisme, les conflits sociaux vont se multiplier. Cela prendra pratiquement un siècle, du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle, pour que la conception d'une société dont l'unité repose sur le conflit l'emporte sur la nostalgie d'une société unanimiste où les seules divisions acceptables (entre les détenteurs de l'autorité et leurs sujets, par exemple) sont celles fondées sur la nature des choses ou sur un principe surnaturel. Ce passage, qui ne pourra s'achever que par la défaite des fascismes et, plus tard, du communisme, a été très étroitement lié à la façon dont républicains et sociaux-démocrates ont tenté de résoudre la question sociale.

- **Des partis de masse**

Puisqu'ils acceptent la démocratie (représentative), les sociaux-démocrates vont chercher à assurer, non le pouvoir direct des travailleurs, mais le contrôle des décisions par les travailleurs afin que l'État prenne en compte les intérêts des exploités et des dominés. Cela n'est possible que par l'intermédiaire d'un parti politique. Pourtant, les partis sociaux-démocrates seront fort différents des partis républicains. Ce sont des partis qui se veulent l'expression politique de la classe ouvrière. Leur cohésion est assurée non seulement, comme dans les autres partis, par l'unité d'un projet politique, mais également par la communauté d'une position sociale concrète. De plus, ce sont des partis de masse qui pénètrent la vie sociale par de multiples associations et syndicats. Ces conditions particulières expliquent sûrement en partie qu'ils aient été les principaux architectes de cet État-providence vers lequel nous allons maintenant faire porter notre regard.

2. L'État-providence

Dans cette deuxième section qui porte directement sur l'État-providence et sur le parcours historique qui a été le sien, nous allons nous pencher successivement sur les fondements de ce type d'État, sur les bases socioéconomiques qui en ont permis l'éclosion et le fonctionnement, et sur les raisons qui peuvent expliquer la mise en cause dont il a été l'objet.

2.1. Les fondements de l'État-providence

Une société ne se caractérise pas seulement par un vouloir-vivre ensemble, un vœu de coopération, mais par des règles de répartition. En tant qu'instituée, toute société répartit en effet des rôles, des tâches, des avantages, des désavantages, des honneurs et des charges. Et ce sont les parts distribuées qui font de chaque citoyen un partenaire, au sens propre du mot. Surgit alors nécessairement la question des modalités selon lesquelles la distribution des parts doit se faire. L'idée de partage arithmétique égal est aisée à concevoir et les sociétés modernes n'ont cessé d'y recourir : égalité devant la loi ; droit égal d'expression, de réunion, de publication ; droit de vote égal pour tous les citoyens ; et, au moins à titre de vœu, égalité des chances. Mais nulle société développée ne fonctionne (et peut-être ne peut fonctionner) de façon efficace, principalement quant à la production des richesses, sur le mode du partage égalitaire. Comment alors conserver une certaine idée de l'égalité sans cautionner l'égalitarisme pur et dur ?

Rawls est un de ceux qui ont abordé ce redoutable problème. La solution qu'il propose, solution qui fait appel à la justice distributive et qui a connu un très large écho, apparaît extrêmement intéressante en ce qu'elle présente, d'une certaine façon, la mise en théorie des objectifs poursuivis par l'État-providence tel qu'il s'est déployé depuis l'après-guerre. Le fait que cette théorie ait été élaborée par un Américain, soit un citoyen du pays occidental où l'État-providence a été le moins développé, ne peut qu'ajouter à cet intérêt.

• Les principes de justice sous-jacents à l'État-providence

Voyons donc ce que Rawls nous propose dans sa *Théorie de la justice*. Rawls est à la recherche de principes d'après lesquels organiser les institutions sociales, des principes qui puissent fournir un moyen de fixer les droits et les devoirs, et de définir la répartition adéquate

des bénéfiques ou des avantages et des charges de la coopération sociale. Pour cerner ces principes, il recourt à une fiction qui met en scène la thématique contractualiste : parce qu'ils ont un intérêt commun à coopérer, des acteurs rationnels et égaux acceptent de rechercher, sous un voile d'ignorance (les acteurs ignorent les manques et les atouts de chacun), les principes de la justice qui puissent faire consensus. Rawls examine trois systèmes de principe susceptibles d'évaluer et de réguler la distribution des avantages économiques et sociaux : la liberté naturelle, l'égalité libérale et l'égalité démocratique.

Le système de la liberté naturelle

Le système de la liberté naturelle définit comme juste toute distribution résultant d'une économie de marché efficace dans laquelle existe une égalité des chances de principe, de sorte que toutes les positions sont ouvertes à tous ceux qui possèdent les aptitudes requises. Partisans d'un tel système, les libéraux libertariens vont évidemment refuser toute politique qui imposerait les riches pour venir en aide aux pauvres. Ils ne nient pas que ce soit une bonne chose d'aider ceux qui ont moins de chance que nous, mais insistent sur le fait que cela doit rester une affaire de charité et non pas de droit. Au contraire, Rawls pense que ce système est inadéquat parce que la distribution qu'il valide tend tout simplement à reproduire la distribution initiale des talents et des ressources, une distribution qui est de toute évidence arbitraire.

Le système de l'égalité libérale

Le système de l'égalité libérale cherche quant à lui à remédier à l'injustice de la liberté naturelle en allant au-delà de l'égalité de principe des chances et en corrigeant, là où cela est possible, l'effet des handicaps sociaux et culturels. Il vise une sorte de méritocratie équitable, où les inégalités sociales et culturelles seraient tempérées par l'égalité des chances en matière d'éducation, par certaines politiques de redistribution et par d'autres réformes sociales. Même s'il représente un net progrès par rapport au système de la liberté naturelle, le système de l'égalité libérale constitue, aux yeux de Rawls, une offensive bien limitée contre l'arbitraire et le hasard puisqu'il continue de permettre que la répartition de la richesse et des revenus soit déterminée par la répartition naturelle des capacités et des talents (dont la disposition à faire les efforts pour cultiver ses propres aptitudes). S'il est arbitraire que les dotations initiales déterminent l'ensemble des perspectives

que les individus peuvent avoir dans leur existence, l'influence des contingences naturelles n'est pas plus acceptable que celle des contingences sociales et culturelles. Il est par ailleurs difficile, pour ne pas dire impossible, d'imaginer le genre de politique sociale qui serait nécessaire pour corriger les contingences liées au hasard naturel. Par conséquent, nous devons rechercher une conception qui annule, en partie tout au moins, les « effets » des différences naturelles en reconnaissant en même temps qu'elles sont insurmontables. C'est cette recherche qui conduit Rawls à proposer son propre système, celui de l'égalité démocratique.

Le système de l'égalité démocratique

Proposé par Rawls, le système de l'égalité démocratique contient non pas un, mais deux principes de justice : 1) chaque personne doit avoir un droit égal à un système pleinement adéquat de libertés de base égales pour tous, qui soit compatible avec un même système de libertés pour tous ; 2) les inégalités sociales et économiques doivent satisfaire à deux conditions : a) elles doivent d'abord être attachées à des positions et à des fonctions ouvertes à tous, dans des conditions de juste égalité de chances, et b) elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société.

Le premier principe assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Il consacre l'acquis majeur des sociétés démocratiques : leur conquête des droits assurant la protection des individus et leurs libertés de pensée, d'expression, d'association, de vote, d'éligibilité aux fonctions publiques. Le second principe, un principe de différence, prend en charge les partages inégaux des revenus et de la richesse, mais également des postes d'autorité et de responsabilité. Il affirme que, parmi tous les partages inégaux, il en est un qui est plus juste que tout autre : celui dans lequel toute augmentation de l'avantage des plus favorisés est compensée par une diminution du désavantage des moins favorisés. Ce second principe repose sur l'idée qu'il existe dans les partages inégaux un point d'équilibre tel que certaines inégalités doivent être préférées à des inégalités plus grandes, mais aussi à une répartition égalitaire. Malgré tout, quelque chose du premier principe est préservé au sein du second, sous la forme de l'égalité des chances. Aux yeux de Rawls, les deux principes de la justice n'ont toutefois pas la même valeur : le premier, qui établit les droits-libertés, a une absolue priorité sur le second qui vise les droits-créances. Cet ordre signifie qu'aucune atteinte aux libertés de base ne peut être justifiée ni compensée

par des avantages sociaux ou économiques plus grands. On peut reconnaître dans les deux principes rawlsiens les objectifs mêmes de l'État-providence, soit la recherche du partage inégal le plus juste possible, celui qui maximise la part minimale, mais un partage qui se fait dans le respect des droits-libertés.

- **La façon républicaine de fonder l'État-providence**

Il est d'autres façons de défendre l'État-providence que celle de faire appel, comme Rawls, à la justice distributive. Certains républicains reprennent ainsi les arguments déjà exprimés par Rousseau voulant que la liberté soit étroitement solidaire de l'égalité. Rousseau montre en effet que l'équité fait partie de la définition de la liberté, en ce sens que seuls ceux qui ont les mêmes droits que nous (et pour qui ces droits ont la même valeur et leur confèrent réellement et objectivement une protection identique) sont tenus de respecter nos propres droits. Dans une société par trop inégalitaire, les lois les plus justes seront toujours éludées, tant par le riche qui peut les acheter que par le pauvre qui est disposé à vendre ses droits à n'importe quel prix au préjudice de sa liberté, et à favoriser l'impunité d'autrui pour en recueillir les miettes. Il s'agit bien sûr d'une égalité de droits, mais aussi d'une égalité dans la possibilité d'user de ces droits pour échapper à la dépendance personnelle d'autrui, possibilité qui implique une indépendance matérielle suffisante pour tous (ou des dispositifs permettant à ceux qui ne disposent pas des moyens de leur indépendance matérielle de se défendre contre l'arbitraire des puissants). Si la liberté sans la justice est impossible, cela signifie qu'aucune société ne peut être libre si elle ne s'emploie pas en permanence à contrôler le processus de développement matériel qui, polarisant les citoyens aux deux extrémités d'une inégalité croissante, déchire le tissu de réciprocité qui permet l'équité et la justice. Du moins, les sociétés ne peuvent-elles entretenir l'espoir de nourrir en elles la liberté que si elles imaginent sans cesse des dispositifs qui deviennent autant de contre-feux face aux effets de cette polarité. Si l'on veut appeler les humains à se soucier de leur intérêt commun, il faut qu'un tel intérêt existe et, pour qu'un tel intérêt existe, il est impossible que les conditions des citoyens soient à ce point inégales que leurs intérêts ne puissent jamais s'unir parce que la satisfaction des uns suppose la frustration des autres et repose sur elle. Un tel projet est bien sûr une utopie, au sens où sa réalisation ne peut être complète nulle part, mais une utopie qui fournit une idée régulatrice pour les démocraties.

• **La question des choix en matière d'allocation des ressources**

Dans une situation historique réelle, la recherche de justice et d'égalité ne peut s'en tenir à un simple calcul de maximum et de minimum. Il est évident qu'on ne peut satisfaire toutes les demandes, ni dans le même temps ni dans la même proportion. Se pose donc nécessairement la question de la qualité et de l'hétérogénéité des biens sociaux à partager : biens marchands et biens non marchands, pour ne rien dire des positions d'autorité et d'influence. Le problème de la justice et de l'égalité devient alors celui de la priorité à donner en matière d'allocation des ressources, au sein d'une communauté historique, entre des biens qui empiètent les uns sur les autres et revendiquent chacun toute la place. Mais comment procéder dans une société moderne où les choix n'étant plus inscrits dans un consensus préalable ne vont pas de soi ? La réponse à cette question sera fort différente selon que l'on embrasse la conception libérale classique ou la conception partagée (en grande partie tout au moins) par les républicains et les sociaux-démocrates. Voyons ce qu'il en est.

Le point de vue des libéraux

Pour les libéraux, la seule façon d'assurer des choix qui respectent la liberté des individus est de laisser le mécanisme du marché prendre les commandes. Son autodéveloppement étant profitable à tous, il faut laisser le marché opérer les choix de façon non intentionnelle et anonyme, et éviter toute initiative politique qui viendrait en fausser le jeu. Du fait qu'elle représente sans doute la condamnation la plus forte de l'État-providence qui prenne appui sur le modèle libéral, la pensée de Hayek peut nous aider ici à mieux cerner les difficultés que pose la solution libérale. Aussi allons-nous prendre le temps de l'examiner. Pour évacuer tout volontarisme et condamner toute conception constructiviste de l'organisation sociale, Hayek comprend non seulement l'ordre du marché, mais également les règles qui permettent son apparition et son fonctionnement comme le produit nécessaire d'un processus immanent à l'histoire. Sa pensée se révèle en cela profondément historiciste, ce qui la rapproche étonnamment d'un certain marxisme : le développement du marché est un processus impersonnel dans lequel même les initiatives apparemment les plus déraisonnables participent de l'autoaccomplissement d'une logique en devenir. La ressemblance avec le marxisme est d'autant plus forte que l'évolutionnisme hayékien est non seulement historiciste, mais également *économiste* :

c'est l'économique qui crée le social (la socialisation s'impose à l'insu des acteurs comme effet du marché qui harmonise et rend compatibles les projets individuels en eux-mêmes divergents) et qui suscite le politique (les institutions et les règles que le politique fait respecter pour préserver la concurrence sont les produits d'une sélection naturelle des institutions sociales et des règles de conduite). La conception hayékienne, qui révèle malgré son aspect extrémiste la pente historiciste et économiste du libéralisme le plus classique, enlève évidemment tout sens et toute fonction à la question de l'établissement ou du choix de priorités. Si c'est l'autodéploiement d'un procès sans sujet qui réalise ce qui est favorable à tous, comment peut-on remettre en question le partage des biens existant ? Si les règles du marché qui président à ce partage sont le fruit d'une sélection naturelle des institutions, comment peut-on même envisager de s'interroger sur les priorités à établir ?

Le point de vue des républicains et des sociaux-démocrates

À l'encontre des libéraux, sociaux-démocrates et républicains vont reconnaître le bien-fondé du questionnement sur l'ordre de priorité à accorder aux différents biens sociaux. Et ils vont faire dépendre cet ordre de la discussion politique et de la décision politique : c'est à l'État certes de fixer l'ordre de priorité entre les biens sociaux primaires en compétition, mais c'est dans l'espace public que doivent se faire les débats contradictoires sur le poids relatif à accorder aux différents biens. Cette attitude implique évidemment une conception des rapports à assurer entre l'économique et le politique passablement différente de celle mise de l'avant par les libéraux. Dans les faits, cette conception émergera graduellement à partir du milieu des années 1930 et ne sera vraiment commune aux républicains et aux sociaux-démocrates que dans les années 1950, après que les uns et les autres auront connu une évolution doctrinale importante.

Les républicains, nous l'avons déjà noté, sont depuis toujours coincés entre, d'une part, leur désir de maintenir vivante la solidarité sociale face à une économie qui tend à ignorer son environnement et à n'obéir qu'à ses propres impératifs qui sont ceux de l'argent et, d'autre part, leur volonté de respecter la nécessaire différenciation entre l'économie et l'appareil d'État. Dans leur cas, le point tournant sera l'adoption des nouvelles thèses économiques qui seront développées au cours des années 1930, et en particulier de celles formulées, en 1936, par l'économiste britannique John Maynard Keynes,

dans sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Le keynésianisme leur permettant en quelque sorte de résoudre la quadrature du cercle, ils lui réserveront un formidable accueil. Cet accueil tient d'abord à ceci qu'entre l'économie et le social, la théorie keynésienne permet d'établir un lien n'impliquant dans son principe aucune subordination de l'un à l'autre, car c'est par un mécanisme circulaire qu'elle propose de les rattacher : le soutien de la demande assure la relance de l'économie, dont le bon fonctionnement permet en retour d'alimenter la poursuite d'une politique sociale. Il tient également au fait que le keynésianisme permet d'échapper à la fâcheuse alternative où se trouve placé l'État, soit de figer la société en faisant peser sur elle une autorité accrue, soit de la laisser se décomposer dans un processus contradictoire. Entre l'administration de l'économie qu'ils ont toujours refusée et le laisser-faire dont ils déplorent les effets, la théorie keynésienne va offrir aux républicains une troisième voie, celle de la régulation. Anticipation des déséquilibres et action permettant de réduire la marge des fluctuations, la régulation fournit à l'État républicain le moyen de contrôler le cours de la société tout en se maintenant dans une position extrinsèque vis-à-vis d'elle.

L'évolution doctrinale des sociaux-démocrates sera tout aussi sinon plus marquée que celle des républicains. En effet, dans les années 1920 et 1930, les sociaux-démocrates défendaient encore le principe de la socialisation des moyens de production : le socialisme devait se réaliser par la production et non par la répartition. Ils affirmaient bien sûr la nécessité d'une transformation économique progressive, le maintien, dans un premier temps, de deux secteurs économiques, l'un nationalisé, l'autre privé, mais cette coexistence n'était perçue que comme étape nécessaire vers la collectivisation totale des moyens de production. C'est la volonté de préserver à tout prix la démocratie et d'éviter le risque d'une lutte ouverte, c'est-à-dire armée, qui menacerait l'existence même de la société, qui va entraîner les partis sociaux-démocrates à accepter le compromis dans la sphère économique. Grâce à la planification et à un secteur nationalisé, plus ou moins important selon les pays, ils vont chercher à orienter les grandes lignes de la vie économique. Ils vont favoriser et parfois même rendre obligatoire la concertation entre patronat et syndicats, ce qui limite évidemment le pouvoir de la bourgeoisie. Mais, en contrepartie, ils accepteront que la sphère économique continue d'être réglée dans son ensemble par les mécanismes du marché et la recherche du profit. À l'instar des républicains,

ils adopteront également la politique macroéconomique keynésienne qui leur permet d'assurer aux diverses collectivités nationales une certaine maîtrise de leur économie, sans avoir à procéder à une socialisation complète de l'appareil de production. Puis, dans le contexte de l'après-guerre marqué par la prépondérance américaine, par la stalinisation de l'Europe de l'Est et, subséquemment, par une extraordinaire croissance économique, les sociaux-démocrates vont abandonner les projets de nationalisation et délaissier la planification pour approfondir le chemin de l'État-providence. Par des voies différentes, à des rythmes et selon des étendues dissemblables, les pays scandinaves démarrant beaucoup plus tôt et allant beaucoup plus loin que les États-Unis par exemple, les États occidentaux réaliseront tous, finalement, des interventions en matière de législation sociale, de sécurité sociale et de régulation de la croissance économique. Ces diverses mesures, dont certaines étaient déjà implantées à la fin du XIX^e siècle, alors que d'autres ne le seront que dans l'après-guerre, vont non seulement permettre de désamorcer les conflits dont était grosse la question sociale dans la société des individus, mais vont également être porteuses de significations intersubjectives nouvelles et de nombreux apprentissages : l'acceptation du conflit social sous toutes ses formes, le choix de négocier plutôt que de chercher à anéantir l'adversaire, la quête d'une solidarité active et universelle.

2.2. Les bases socioéconomiques de l'État-providence

• Le «fordisme»

À partir de 1945, dans les pays industrialisés, s'est mis graduellement en place un système économique et social qui a permis près de trente années de croissance continue. À la base de ce système, on trouve un mode de production et de partage de la richesse. En ce qui concerne le mode de production, on avait appris, depuis le début du siècle, à appliquer de façon de plus en plus systématique le savoir à la façon de produire. C'est la fameuse organisation scientifique du travail instaurée par Taylor et développée, entre autres, par Ford. Afin de lever le paradoxe insupportable que le marché du travail connaissait aux États-Unis au début du siècle – une main-d'œuvre qualifiée insuffisante et peu disciplinée (les ouvriers de métier) coexiste avec une foule plus ou moins oisive de travailleurs non qualifiés et donc inaptes au travail industriel tel qu'il était organisé (les immigrés récents) –, Taylor a cherché à déqualifier le travail productif, à le normaliser,

à en faire une activité banale, accessible au premier venu après un apprentissage simple et rapide. Il s'agit de décomposer le mouvement et de réduire le tour de main artisanal à une série de gestes élémentaires et répétitifs. Henry Ford, fondateur du groupe automobile, parachève l'œuvre de Taylor. Il développe la mécanisation et l'automatisation des flux de pièces et d'outils : l'ouvrier ne va plus à l'objet, l'objet vient à lui. De la sorte, l'homme n'impose plus son rythme à la machine, c'est la machine qui lui dicte le sien : c'est la chaîne de montage.

Évidemment, les usines modernisées dans lesquelles prévalent les gestes ouvriers standardisés, la mécanisation et l'accélération des cadences produisent beaucoup plus et à moindre coût. Cela permet une production de masse et génère d'importants gains de productivité. Encore faut-il s'assurer d'une demande correspondant à l'offre : il faut trouver à la masse de produits peu coûteux des débouchés commerciaux. Quelle pouvait être la plus puissante composante de l'évolution de la demande s'adressant aux entreprises si ce n'est un pouvoir d'achat régulièrement croissant des travailleurs eux-mêmes ? Très logiquement Ford s'est fait l'apôtre d'un relèvement spectaculaire des salaires ouvriers et a prêché par l'exemple : le 1^{er} janvier 1914, il décide de porter le salaire minimum payé aux travailleurs de ses usines à 5 dollars par jour, soit le double du salaire journalier alors perçu par les ouvriers américains de l'automobile. Mais Ford est en avance sur son temps. Pour que ses analyses s'imposent vraiment dans les cercles dirigeants du monde occidental, il faudra traverser deux cataclysmes, la Grande Dépression des années 1930 (une gigantesque crise de surproduction due au fait que la production de masse n'avait pas encore trouvé sa contrepartie du côté de la demande) et la Seconde Guerre mondiale, qui allait favoriser la définition d'un nouveau compromis social (les élites ayant compris à quel point l'inégalité du partage des richesses, ainsi que l'extrême vulnérabilité qui en était la conséquence pour les plus démunis, constituait le terrain d'élection de toutes les formes d'autoritarisme politique). Ce qui sera nouveau dans l'après-guerre, c'est en effet l'atteinte d'un compromis global et organisé entre patronat et syndicats permettant la redistribution partielle des gains de productivité aux salariés et par conséquent, une consommation de masse correspondant à la production de masse. Ainsi s'explique le cercle vertueux de la croissance que nous avons connu jusqu'aux années 1970 : d'une année à l'autre,

il y avait progression des gains de productivité et donc augmentation de la valeur ajoutée, puis partage de cette valeur entre les salaires et les profits, les premiers permettant une consommation des biens et des services produits, les seconds garantissant investissement et quasi-plein emploi. On a qualifié ce modèle de développement économique et social de fordisme parce que Ford a participé non seulement à la rationalisation du travail qui a permis les gains de productivité, mais aussi à la formation du nouveau pacte social.

- **La relation fordisme/État-providence**

L'État-providence repose sur le fordisme et en est une condition d'existence. C'est en effet l'État qui assure le partage de la valeur ajoutée par la création d'une législation sociale (salaire minimum et généralisation des conventions collectives, ce qui oblige les patrons individuels à accorder aux salariés des gains annuels de pouvoir d'achat correspondant à la croissance de la productivité nationale), l'instauration d'une sécurité sociale (pensions de vieillesse, assurance-chômage, assurance-maladie, etc., toutes mesures permettant aux individus de rester consommateurs même dans les cas où ils étaient empêchés de gagner leur vie) et l'offre de services publics d'importance, entre autres en matière d'éducation et de santé. Non seulement l'État sera providence, mais il sera keynésien. Les théories économiques de Keynes viennent consacrer à leur manière le triomphe du fordisme, en privilégiant la gestion de l'économie nationale par un ajustement soigneux et permanent de la demande globale (consommation et investissement) à l'offre de biens et services. Ce sera le rôle de l'État d'infuser dans le système économique les quantités de pouvoir d'achat nécessaires pour assurer l'équilibre. De façon plus générale, l'État se fera régulateur de la conjoncture économique par ses politiques monétaires, budgétaires et fiscales.

On entre alors dans un âge d'or de la croissance, les Trente Glorieuses (1945-1975), croissance dont les gains de productivité permis par les méthodes de Taylor et de Ford sont le combustible. Le système s'autoalimente, puisque le profit permet de moderniser les équipements, d'améliorer les performances et donc d'assurer les gains de productivité de la période suivante. Le mouvement perpétuel semble amorcé : offre et demande croissent parallèlement, avec des déphasages dans le temps vite corrigés par un coup de frein ou un coup d'accélérateur dans la création de pouvoir d'achat. Pour piloter ce merveilleux cercle vertueux de l'abondance et de la sécurité, l'État s'est en effet doté des instruments

nécessaires à la régulation de l'économie nationale. Le cycle économique coutumier du système capitaliste est dorénavant régulé par un État qui, selon que l'on se trouve dans une phase de surchauffe ou de récession, augmente ou abaisse le loyer de l'argent (le taux de crédit), resserre ou élargit l'émission de monnaie, diminue ou accroît ses dépenses de programme, etc. Bien sûr, l'État social régulateur a connu un degré de développement différent selon les pays, mais le consensus autour d'une plus grande intervention de l'État pour atténuer les effets d'une mauvaise conjoncture et pour mieux répartir la prospérité a été marqué dans la plupart des pays occidentaux, incluant les États-Unis, particulièrement sous les présidences de Kennedy et de Johnson.

Il faut souligner ici que l'économie mondiale n'a jamais connu au cours de ces années de croissance un niveau de régulation équivalant à ce qui avait été atteint sur le plan national. Compte tenu de l'avance de l'économie américaine, le dollar américain joua dans les faits le rôle de monnaie internationale. Par ailleurs, forts de leur hégémonie et pour reconstituer à leurs côtés des marchés prospères et anticommunistes, les États-Unis soutinrent le Japon et l'Europe par une aide multiforme, mais eurent, en revanche, des relations tout autres avec les pays du tiers-monde, dont la plupart s'exclurent ou furent exclus du régime fordiste. Un semi-libre-échange fut institué entre les nations fordistes, qui trouvaient toutefois en elles-mêmes leur marché principal.

2.3. La remise en cause de l'État-providence

• La crise du fordisme

Dans les années 1970, le mécanisme qui avait si bien joué pendant quelque trente années et qui avait assuré une croissance continue va se gripper. Le modèle cesse de bien fonctionner. À cela il est des causes internes et externes.

Des causes internes

On peut relever deux causes internes qui semblent avoir joué un rôle plus fondamental. La première touche l'organisation du travail ou plus précisément les limites d'une forme d'organisation du travail, celle qui séparait « organisation scientifique du travail » et « exécution déqualifiée ». Cette séparation entraînait dorénavant une baisse des gains de productivité non seulement parce qu'elle excluait la très grande majorité des travailleurs de la bataille pour la productivité et pour la qualité

du produit en ne comptant que sur des machines de plus en plus complexes et, par conséquent, de plus en plus coûteuses et vulnérables, mais parce qu'elle entraînait chez ces mêmes travailleurs une résistance passive (absentéisme, par exemple) et active (grève, par exemple) de plus en plus forte. Le pacte social sur lequel reposait le fordisme s'était en effet graduellement lézardé : les travailleurs acceptaient de moins en moins facilement l'insignifiance de leur travail, même en retour d'une rémunération directe et indirecte croissante. La seconde cause interne est le phénomène de tertiarisation de nos économies, les services occupant une portion de plus en plus importante de la main-d'œuvre. Or, à cette époque (années 1960-1970) qui précède la floraison extraordinaire des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les gains de productivité étaient bien moindres dans les services que dans les secteurs primaire et secondaire. Les gains globaux de productivité reposaient donc sur une portion de plus en plus réduite de la main-d'œuvre.

Dès la fin des années 1960, les deux phénomènes vont se conjuguer et provoquer une chute drastique des gains de productivité qui étaient, rappelons-le, à la source de la croissance. Dans un premier temps, les hausses de salaire vont continuer sur leur lancée, les travailleurs refusant tout gel et, encore plus, toute baisse de leur rémunération (ce refus prévaudra pendant quelques années, jusqu'à ce que les menaces de pertes d'emplois et de fermetures provoquent d'importants changements d'attitudes et de comportements). Aussi assistera-t-on à une forte baisse du taux de profit. C'est ainsi qu'aux États-Unis, premier pays touché par la crise structurelle qui persistera pendant quelque 25 ans, le taux de profit net moyen dégringole de 13,1 % en 1965 à 2,5 % en 1974. Pensant que la mauvaise conjoncture n'allait durer qu'un temps, les entreprises vont tout d'abord s'endetter pour continuer à investir. Mais la productivité ne repartant pas et la fuite dans l'emprunt ne pouvant se poursuivre indéfiniment, l'investissement s'affaisse et c'est la chute de la croissance. C'est en 1974 que la crise devient manifeste. Le choc pétrolier, dans lequel plusieurs ont vu la cause de la crise, ne sera qu'un catalyseur et un accélérateur par la ponction de capitaux qu'il exercera soudainement.

Des causes externes

Pour ce qui est des causes externes, il faut rappeler que, après la guerre, l'Europe et le Japon, étaient occupés à se reconstruire, alors que les États-Unis étaient en position tout à fait hégémonique. Les marchandises américaines étaient à la fois surcompétitives et indispensables. Le Canada

a d'ailleurs bien profité de la faible concurrence qui prévalait à cette époque. Mais dès la fin des années 1960, la compétitivité du Japon et de l'Europe avait rattrapé sinon dépassé celle des États-Unis. C'est alors que la lutte commerciale gagne en intensité et que l'internationalisation s'accélère, les grandes entreprises tentant de s'emparer des marchés étrangers pour compenser le ralentissement de la progression de leurs marchés nationaux. Pour rétablir leur rentabilité, les firmes multinationales déployèrent leur système productif sur des continents entiers et nouèrent des liens de sous-traitance avec quelques pays du tiers-monde qui deviendront les « nouveaux pays industrialisés ». Ceux-ci vont subséquemment se joindre à la concurrence qui n'en deviendra que plus virulente.

La possibilité de réguler la croissance échappa de plus en plus aux gouvernements nationaux. Jusqu'alors, en effet, toute hausse du pouvoir d'achat dans un pays fordien entraînait principalement une hausse de la demande adressée à ses propres entreprises. Avec l'internationalisation, il n'en sera plus de même : les fournisseurs étrangers sont là. On peut évidemment riposter en exportant davantage, mais pour cela il faut abaisser ses prix de vente. Et comment le faire autrement qu'en ralentissant la hausse des salaires, pour la ramener au-dessous de la hausse des gains de productivité ? Du côté des importations, comme du côté des exportations, pour équilibrer sa balance commerciale, chaque pays se voit donc contraint de « refroidir » sa demande interne et de compter sur l'extérieur pour écouler son surplus de production. Malheureusement, les voisins font exactement la même chose. Et revoici la crise du côté de la demande, celle que les modes de régulation fordien avaient pu, après 1945, éliminer à l'échelle nationale.

À la crise interne du fordisme, du côté de l'offre, s'ajouta donc une crise internationale du côté de la demande. Coincé entre la baisse des profits (faute d'une solution à la crise de l'organisation du travail) et la perte des débouchés (faute d'un mode de régulation international perfectionné), le fordisme va connaître une agonie compliquée. On assistera tout d'abord, dans les années 1970, à une phase de politiques de soutien à la demande, qui se heurtera à la crise de l'offre : la chute de rentabilité se poursuivant, les conflits sociaux sur la répartition se dilueront alors dans une inflation très marquée. Puis, en 1979, experts et gouvernements se convertirent à la solution inverse. Ce fut la phase monétariste qui, se heurtant à la contrainte des débouchés, s'enlisera

après trois ans de récessions et de faillites. Par la suite, une sorte de voie moyenne prévaudra, mais il faudra attendre la seconde moitié des années 1990 avant qu'un certain équilibre économique ne soit retrouvé, un équilibre instable qui sera fortement ébranlé à partir de 2008.

• La triple crise de l'État-providence

C'est ainsi que le système économique et social qui avait prédominé dans les pays industrialisés depuis l'après-guerre entre en crise, une crise structurelle et profonde. Cela n'est pas sans affecter durement l'État-providence, qui doit faire face à une triple crise. La première est de nature financière et budgétaire. Elle vient de ce que, dans un contexte de crise économique structurelle et de restructuration économique qui exclut du marché du travail une bonne partie de la main-d'œuvre, les coûts des programmes sociaux s'accroissent de façon importante (la mesure selon laquelle on fait appel au « filet de sécurité sociale » est d'une ampleur qui n'avait jamais été imaginée lors de l'instauration des programmes sociaux), au moment même où les revenus de l'État stagnent (puisque le taux de croissance de l'économie est faible et que les revenus de l'État sont indexés sur cette croissance). Les gouvernements vont parer à la situation par des déficits de plus en plus lourds qui vont déboucher sur un processus d'endettement qui se révélera, à terme, impossible à suivre.

L'État-providence fera également face à une crise d'efficacité, apparaissant de moins en moins capable de protéger sa société contre la montée du chômage et de la pauvreté. Les politiques et les programmes dont il s'était doté semblent porteurs sinon de faillites du moins d'insuccès : échec scolaire, système de santé débordé, etc. Conjugée aux difficultés financières et budgétaires, cette désillusion par rapport à l'action de l'État-providence va conduire à une crise de légitimité. Celle-ci viendra aussi de la découverte de certaines contradictions de l'État-providence (voir l'encadré 5.2) : la déresponsabilisation – les institutions qui devaient assurer la souveraineté collective et faciliter l'atteinte de l'autonomie individuelle auraient abouti à dessaisir la société tout autant que les individus de la maîtrise de leur devenir – et la désocialisation – instauré pour garantir la solidarité des citoyens, l'État-providence en serait venu à distendre le lien social.

Encadré 5.2. Les contradictions de l'État-providence

La première contradiction est la déresponsabilisation qui vient de ce que les institutions qui devaient assurer la souveraineté collective et faciliter l'atteinte de l'autonomie individuelle ont en fait abouti à dessaisir la société tout autant que les individus de la maîtrise de leur devenir. Depuis les années 1960, les réformistes ont constamment relevé cette contradiction. Contrairement au mouvement gauchiste qui, à la même époque (la décennie 1965-1975), stigmatisait la société de consommation comme source d'aliénation et dénonçait l'État comme spoliateur de la souveraineté de l'individu, le mouvement réformiste reprochera à la première d'engendrer un individualisme excessif et au second de détruire toute responsabilité dans la société. Conçu au nom du social, l'État-providence se serait développé, selon les réformistes, aux dépens de la vie effective de la société et aurait engendré dépolitisation, passivité et déclin de l'esprit civique. En exerçant sa mainmise technocratique sur le progrès, mais aussi en occultant, par l'utilisation systématique de la technique assurancielle, la notion de responsabilité dans le champ des rapports sociaux, l'État aurait provoqué la prolifération des demandes de prise en charge, pour ne laisser en face de lui que des mécanismes revendicatifs traditionnels, exclusivement soucieux de satisfactions catégorielles. La relation entre État et société ne serait plus alimentée que par les revendications venues d'en bas et les décisions prises en haut. En insistant sur la nécessité de restaurer le sens de la responsabilité tant chez les individus qu'au sein des groupes interdépendants dont se compose la société, le mouvement réformiste peut sembler reprendre à son compte l'ancienne critique libérale des effets néfastes du régime démocratique sur le civisme des individus, individus qui seraient dorénavant réunis plus par leur recherche des bienfaits de l'État que par un projet propre à faire vivre et à développer la société. Toutefois, la similitude n'est que partielle, car, contrairement à la vieille droite libérale, les réformistes ne désavouent aucunement le progrès dans l'État démocratique, mais cherchent plutôt à mieux l'assurer en impliquant chacun dans sa réussite.

La seconde contradiction est la désocialisation, laquelle vient de ce que cet État-providence qui a été instauré pour garantir la solidarité des membres de la société des individus en est venu à distendre le lien social jusqu'à l'étioler. Pour ceux qui relèvent cette contradiction, la crise de l'État-providence est non seulement une crise économique, crise des ressources, mais aussi une crise de l'État comme lieu privilégié de la solidarité entre les membres d'une société. L'État-providence a longtemps été perçu comme un substitut heureux

au don, substitut qui corrigeait l'injustice et redonnait la dignité, par opposition aux systèmes antérieurs de redistribution fondés sur la charité. Mais les moyens juridiques et administratifs employés pour appliquer les programmes de l'État social ne sont ni passifs ni dépourvus de qualités. À cet égard, certains auteurs comparent l'action de l'État-providence à celle du marché. Les deux systèmes, nous disent-ils, libèrent les individus, mais en les extrayant du lien social : non seulement le marché minimise l'importance du lien à l'intérieur de la transaction, de l'échange, mais il permet de sortir du lien lui-même en assurant d'une manière permanente la liberté d'aller ailleurs. En assurant une partie des services que les réseaux de don fournissaient antérieurement, l'État diminue les obligations à l'égard des proches, mais, ce faisant, fragilise les liens de parenté, de voisinage et d'amitié qui ne peuvent plus durer lorsque rien n'y circule. De plus, en généralisant le recours à l'intermédiaire (marchands d'un côté, bureaucrates et professionnels des services publics de l'autre), les deux systèmes tendent à transformer toute relation sociale en un lien entre étrangers et à la soumettre à la loi de la production. Non pas que ces auteurs nient les vertus libératrices du marché et de l'État, mais ils soulignent qu'aucune société ne peut fonctionner dans le seul registre de la socialité secondaire ni tenter de se fonder sur le lien social minimal. Les liens faibles sont tout à fait nécessaires à une société moderne, mais ils supposent des liens forts. Laissez à elle-même, la libération marchande et étatique conduit finalement, non pas à un individu libre, mais à un individu seul, fragile, dépendant, vulnérable, pris en charge par des appareils extérieurs à lui et sur lesquels il n'a aucune prise. Ici apparaissent clairement les liens qui nouent les deux contradictions que nous avons relevées : la désocialisation et la déresponsabilisation trouvent leur origine dans les mêmes institutions et se renforcent l'une l'autre.

3. Le repositionnement de l'État

À partir du début des années 1980, le constat que l'État-providence n'est plus viable est de plus en plus partagé. Les acteurs prennent graduellement conscience du fait que le modèle de développement économique et social et l'ordre international sur lequel il reposait et dont il était une condition d'existence ne sont plus. La solution est toutefois loin d'être évidente. Certains croient que s'impose un modèle unique déterminé par des conditions comme la mondialisation et la concurrence

qui lui est inhérente ou la prédominance quasi absolue des marchés. D'autres considèrent que les circonstances conditionnent et limitent nos choix, mais ne les déterminent pas.

Dans cette troisième section, nous allons d'abord nous arrêter sur ces positions contraires. Nous aborderons par la suite les tendances lourdes qui se manifestent en matière de repositionnement de l'État. Nous examinerons enfin la question de la gouvernance et comparerons certains idéaux-types de gouvernance.

3.1. Moins d'État ou mieux d'État ?

• Le « modèle néolibéral »

De la mise en cause de l'État-providence peut-on conclure qu'il faut simplement revenir à un État minimal et que tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Certains, les néolibéraux, l'ont affirmé haut et fort. Selon eux, le marché – une économie libérale de marché – est le mode idéal d'organisation des rapports sociaux. Interprétant la crise comme l'effet de l'étatisation rampante des sociétés occidentales, ils prônent logiquement le « nécessaire » retrait de l'État.

Le discours néolibéral a été dominant dans les différents forums internationaux (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]) tout au long des années 1980 et au début des années 1990. Il a donné corps au nouveau « consensus de Washington » – le consensus entre le FMI, la Banque mondiale et le Trésor américain sur la bonne politique à suivre pour les pays en développement – qui préconisait la libéralisation du commerce et des marchés de capitaux ainsi que la conversion d'activités et d'entreprises gérées par l'État en branches et en firmes privées. Dans les pays industrialisés, le modèle néolibéral n'a été appliqué au départ de façon relativement stricte que dans quelques pays anglosaxons (en Grande-Bretagne sous Margaret Thatcher, aux États-Unis sous Ronald Reagan, en Nouvelle-Zélande sous la conduite du ministre des Finances Roger Douglas), où l'on a procédé à la déréglementation des marchés financiers et du travail, à la privatisation et au développement de la sous-traitance, à la diminution des impôts et l'augmentation des taxes indirectes, ainsi qu'à des coupures dans les programmes sociaux, particulièrement ceux destinés aux plus pauvres. Mais dans un contexte de mondialisation accélérée, le discours néolibéral a eu, à terme, des conséquences profondes qui ont touché la quasi-totalité des pays.

Les grands problèmes économiques actuels

Trois questions majeures se posent actuellement touchant respectivement la demande globale, les localisations d'activités et la gouvernance financière. La première tient au fait que le capitalisme est, par nature, orienté vers une production toujours croissante. En plus d'avoir à affronter les problèmes environnementaux que ce productivisme génère, il faut bien sûr s'assurer de l'écoulement des biens et des services produits, ce qu'une distribution et une consommation adéquates des revenus ont permis durant l'âge d'or de la croissance, entre 1945 et 1975. Or, depuis, non seulement les salaires se sont accrus moins vite que la productivité globale du travail dans les pays de « vieille » industrialisation, mais la distribution des revenus, à l'échelon mondial, a subi une érosion dans le contexte d'un libre-échange élargi qui permet de substituer des emplois à basse rémunération créés dans les pays émergents aux emplois mieux rémunérés détruits dans les pays riches. Et pourtant, jusqu'à la crise déclenchée en 2008, la demande a été globalement suffisante. C'est qu'un système de crédit très généreux a été mis en place à l'intention des consommateurs, particulièrement aux États-Unis où un crédit aux ménages extrêmement laxiste et constituant une source de profits considérables pour les financeurs a servi de moteur à la croissance. L'économie mondiale est ainsi devenue dépendante de la demande américaine et, par conséquent, à la merci d'une crise grave aux États-Unis. Le lourd déficit commercial américain causé par la surconsommation a été compensé par un financement externe apporté par les principaux partenaires excédentaires des États-Unis, soucieux de conserver les débouchés qui soutiennent l'expansion de leurs entreprises.

Réclamé par les groupes multinationaux, les grands distributeurs de biens de consommation et les marchés financiers à la recherche d'un accroissement de leur taux de profit, le projet libre-échangiste a donc favorisé les délocalisations d'activités vers les économies émergentes, donnant ainsi accès à une main-d'œuvre abondante, disciplinée, formée et bon marché. Les délocalisations touchent non seulement les productions à faible valeur ajoutée, mais de plus en plus celles à haute valeur ajoutée. À court terme, elles ont favorisé les pays émergents à forte capacité technique et, indirectement, les pays producteurs de matières premières ou de machines-outils, au détriment des pays riches handicapés par le coût de leur main-d'œuvre et des pays pauvres en matières premières et en capacité technique. Mais à moyen terme, la voie de l'endettement ayant atteint ses limites, la déflation salariale

causée par ces délocalisations a érodé la demande potentielle et plongé l'économie mondiale dans une récession.

Quant à la gouvernance financière, la libre circulation des capitaux qui a vu le jour dans les années 1980 a retiré, pour une grande part, le pouvoir de régulation aux États pour l'octroyer aux marchés financiers. Déconnectés de la sphère productive, les opérateurs sur ces marchés s'efforcent de dégager des plus-values en pariant sur les valeurs anticipées de biens (matières premières agricoles et industrielles), de titres (actions, obligations, produits dérivés) et de monnaies. Cette spéculation engendre des valorisations excessives qui constituent un risque de bulles financières, dont l'éclatement provoque des crises. La bulle à l'origine immédiate de la crise économique et financière déclenchée en 2008 s'est formée dans le secteur hypothécaire américain, là où la prise de risques a atteint des proportions inimaginables. D'une part, les ménages américains, alléchés par une offre de prêts très généreuse alors que leurs revenus réels stagnaient depuis plusieurs années, ont eu de plus en plus recours au crédit, un crédit octroyé sans réelle évaluation des risques. D'autre part, les banques, afin d'augmenter leurs possibilités de prêts et de transférer les risques liés aux prêts accordés sans discernement, ont eu recours à une ingénierie financière permettant de transformer les crédits risqués en produits financiers, opération connue sous l'appellation de titrisation. Les prix des maisons ont grimpé de manière vertigineuse jusqu'à ce que, l'offre rattrapant puis dépassant la demande, l'effet domino s'enclenche et la chute des valeurs se propage, chacun cherchant à se défaire d'actifs devenus indésirables. Fortement ébranlées, les banques américaines et leurs partenaires de par le monde ont subi des pertes qui se sont chiffrées en centaines de milliards de dollars. Sortant de leur rôle de régulation, les grandes banques centrales (zone euro, États-Unis, Japon, Canada et Australie) sont intervenues de façon massive pour soutenir les marchés financiers et immobiliers. La crise n'a pas tardé à toucher l'économie réelle et à ébranler la confiance des consommateurs et, par l'effet même, à contracter la demande agrégée des biens et des services. Enfin, la crise des dettes publiques et, surtout, la façon de l'affronter ont aggravé la récession qui perdure plus ou moins depuis.

• **Un État «capable» et «intervenant»**

À l'encontre des néolibéraux, plusieurs acteurs ont défendu au cours des dernières décennies une autre façon de voir selon laquelle l'action de l'État est essentielle tout autant sur le plan économique que sur le plan social.

Sur le plan économique

Sur le plan économique, il faut tout d'abord réguler les marchés (voir l'encadré 5.3), soit contrôler leur fonctionnement par l'imposition de règles et remédier à leurs imperfections. Bien sûr, l'État national ne peut plus réguler seul des marchés mondialisés. Il y a donc nécessité, reconnue de plus en plus largement et même par des néolibéraux notoires, d'assurer la mise en place d'une régulation internationale. Il faut également promouvoir la compétitivité de l'économie nationale afin de lui permettre de s'insérer au mieux dans l'économie mondiale. À cet égard, on ne doit pas prendre pour argent comptant les différents discours – tels ceux qui ont prévalu à une certaine époque dans les organismes internationaux – prônant le « nécessaire » retrait de l'État. Aucun pays n'a pu se développer ni maintenir son niveau de développement sans un État « capable » et « intervenant ». Sans parler des pays occidentaux ni du Japon qui les a précédés, on peut penser ici aux pays du tiers-monde – les quatre dragons asiatiques, puis les grands pays émergents – qui ont récemment vécu un décollage économique percutant, décollage permis en grande partie par l'action de leur État.

Encadré 5.3. La régulation des marchés

Tous ou presque s'entendent aujourd'hui pour refuser un État qui « administrerait » l'économie : l'expérience soviétique est à cet égard probante. Mais doit-on pour autant viser un État minimal qui se retire et qui laisse les marchés livrés à eux-mêmes ? Non ! L'État doit assurer la régulation des marchés.

Réguler les marchés, cela veut dire contrôler leur fonctionnement et remédier à leurs imperfections. Pourquoi contrôler le fonctionnement des marchés ? Simplement parce que l'autorégulation, cela n'existe pas. L'État doit imposer les règles du jeu et assurer leur respect : la concurrence et la moralité des échanges sont à ce prix. Le marché est une forme de coordination des activités économiques beaucoup plus organisée et sophistiquée que ne le supposent certaines théories qui confondent hypothèses et résultats : une fois institué et inséré dans un réseau de contrôles et de règles, le marché peut agir avec une grande efficacité et sembler autorégulateur, mais il est incapable d'auto-institutionnalisation.

Tout ceci peut sembler aller de soi, surtout dans les pays où les marchés existent depuis longtemps. Mais si l'on regarde du côté des pays qui ont eu récemment à créer des marchés, la Russie par exemple, on découvre l'ampleur de la tâche puisque la « désétatisation », loin de créer spontanément le marché et les entrepreneurs, peut simplement entraîner l'émergence d'un lieu d'asymétries de pouvoir et d'information, un lieu de spéculations ouvert à l'extension des mafias. On peut aussi penser aux dérives que les marchés boursiers ont connues depuis les années 1990, dérives qui ont conduit à l'instauration de nouvelles règles et de nouveaux contrôles.

Même bien contrôlés, les marchés ne peuvent par ailleurs assurer un fonctionnement social équilibré. Il y a ce que les économistes appellent les externalités, c'est-à-dire tout ce que les marchés et les entreprises ne prendront pas à charge spontanément. Pensons à l'environnement, par exemple. On ne peut imaginer s'en remettre à chacun pour formuler des normes environnementales et en assurer le respect. C'est là une fonction proprement politique, c'est là un rôle de l'État.

L'outil devant permettre à l'État de réguler les marchés, c'est la réglementation. Les règles sont absolument essentielles à toute société ; elles le sont d'autant plus que la société est complexe. Elles ne sont au fond que le contenu précis, l'incarnation des valeurs ou des choix sociaux. Il faut donc se méfier de la « déréglementation à tout va ». D'ailleurs, les individus qui la prônent à l'échelle nationale sont souvent ceux-là mêmes qui défendent au contraire la création de règles à l'échelle internationale, que ce soit en matière de commerce – que sont les accords de l'OMC sinon un ensemble de règles ? –, de finance, d'aide, de sécurité ou d'environnement. Bien sûr, il faut s'assurer de la pertinence des règles, car, selon le dicton, « trop de règles tuent la règle ». L'État doit viser le meilleur compromis possible entre la régulation de contrôle et la régulation spontanée, tout en sachant que ce compromis est souvent à revoir selon le degré de conscience de la population et les forces en présence.

On peut regretter la très forte concurrence économique mondiale actuelle, mais elle n'est pas près de disparaître. À la contrainte intérieure d'équilibre entre l'offre et la demande, reposant sur une croissance des salaires proportionnée à celle des profits et qui donnait lieu aux interventions étatiques de nature keynésienne, s'est jointe sinon substituée la contrainte extérieure de compétitivité. Or, cette dernière contrainte intervient dans un contexte marqué par l'accélération

de la mondialisation et le passage de la société industrielle à la société informationnelle fondée sur la maîtrise des savoirs et de la technologie. Dans ce nouveau paysage où les leviers du développement économique ne sont plus les mêmes, l'action de l'État national est plus que jamais fondamentale. Cette action couvre de nombreux domaines : défense des intérêts nationaux dans les différents forums régionaux et internationaux ; aide à l'investissement ; soutien à la prospection et à la pénétration de nouveaux marchés ; appui à la mise en place des partenariats nécessaires entre entreprises – les entreprises et leurs fournisseurs doivent passer de relations purement marchandes à des relations de partenariat afin de pouvoir affronter une compétition qui se fait plus par la nouveauté et la qualité du produit que par le prix ; soutien à la recherche, au développement technologique et à sa diffusion ; formation de la main-d'œuvre ; etc. Ainsi l'État n'a pas à se retirer du développement économique. S'il n'est pas en première ligne – même si l'État n'a pas vocation à être producteur de biens et de services commerciaux et industriels, il peut parfois le devenir pour des raisons tenant aux « déficiences » du marché ou à la nécessité de nationaliser certaines décisions touchant la structuration de l'économie nationale –, l'État demeure un acteur central qui doit réguler, coordonner, inciter et soutenir.

Sur le plan social

Sur le plan social, l'État demeure l'ultime garant de la solidarité sociale et de l'intégration de la nation. Cette fonction est d'autant plus importante qu'on se trouve dans une situation marquée par la montée de nouveaux risques qui touchent particulièrement les jeunes adultes et les jeunes familles. Voyons ce qu'il en est du marché du travail. La délocalisation des emplois utilisée par les multinationales et l'affirmation de nouveaux pays industrialisés ont produit une désindustrialisation accélérée dans tous les pays avancés. Conjuguée à l'implantation de nouvelles technologies et à la révision des processus de travail visant à éliminer tous les emplois de faible productivité, cette désindustrialisation provoque une exclusion sociale des moins qualifiés. Ces derniers ont en effet à subir soit une croissance de la pauvreté et de l'inégalité là où, comme aux États-Unis, la stratégie des bas salaires prévaut, soit un chômage de masse là où, comme dans la plus grande partie de l'Europe occidentale, la dérégulation et la différenciation des salaires sont limitées.

L'État doit tout au moins contenir ce dualisme, cette exclusion, cette marginalisation. Il faut noter ici que la croissance, même si elle est nécessaire, n'en est pas le moyen miracle. Dans le contexte actuel de mondialisation, et à règles du jeu inchangées, la croissance signifie souvent coupure et non-crédation d'emplois.

Étant donné que le travail demeure dans nos sociétés le premier moyen de socialisation, comment assurer l'insertion du plus grand nombre dans l'interaction sociale ? Différentes mesures sont proposées à cet effet : partager le travail ; ne pas toujours viser l'augmentation maximale de la productivité du travail dans les secteurs qui ne sont pas en concurrence directe avec l'étranger ; créer de nouveaux emplois afin de répondre aux besoins non satisfaits en matière de santé et d'éducation (secteur de l'économie sociale) ; développer la capacité socialisatrice des formes non classiques du travail, le bénévolat par exemple. Il n'existe pas de remède miracle. Mais l'État doit au moins soulever et diriger le débat de société qui s'impose. Il nous faut apprendre comme sociétés à conjuguer différentes logiques plutôt que de ne nous en tenir qu'à la seule contrainte économique. Ainsi, en agriculture par exemple, peut-on poursuivre différents objectifs – occupation de l'espace, mise en valeur des paysages, protection de l'environnement – et tenter de les combiner avec ceux de nature économique.

Ces problèmes ont bien entendu une forte dimension internationale. La concurrence exacerbée, le libre-échange absolu ne peuvent mener qu'à une égalisation à la baisse des conditions sociales dans les différents pays. Aussi certains mettent-ils de l'avant l'adoption de clauses sociales et environnementales, l'imposition par exemple de taxes à l'importation qui, d'une part, protégeraient les conditions d'emploi et l'environnement dans les pays développés et, d'autre part, et pour autant qu'elles seraient remises aux pays producteurs sous forme de subventions conditionnelles, permettraient aux pays en voie de développement d'améliorer graduellement conditions d'emploi et respect de l'environnement. Il reste à l'État national à profiter de la marge de manœuvre qu'il a déjà...

3.2. Les tendances lourdes

Que penser ? D'une part, l'État ne pourrait demeurer dans sa condition actuelle ; l'État-providence ne serait plus possible, plus viable. D'autre part, ses interventions seraient plus que jamais essentielles, tout autant

sur le plan économique que sur le plan social : les coûts non seulement sociaux, mais aussi économiques qu'entraînerait le retour à un État du laisser-faire à la manière du XIX^e siècle seraient en effet proprement astronomiques et militent en faveur d'une solution autre. Les deux questions suivantes peuvent peut-être nous aider à dénouer l'impasse : l'État doit-il tout faire par lui-même ce qui est à faire ? Et ses façons de faire doivent-elles demeurer inchangées ?

Sans prétendre répondre exhaustivement à ces deux questions, nous pouvons rappeler quelques éléments qui ont été ou qui sont, en partie tout au moins, au cœur des efforts des praticiens et des théoriciens pour repenser l'action de l'État et ses rapports avec la société. Ces éléments peuvent être regroupés autour de deux notions : celle d'État subsidiaire et celle d'État actif-providence.

• L'État subsidiaire

L'idée de subsidiarité (voir l'encadré 5.4), c'est-à-dire le fait qu'un palier supérieur ne doit intervenir que lorsqu'un palier inférieur fait montre d'incapacité, a ressurgi à l'occasion de l'intégration européenne. Elle a été présente depuis le début dans les textes destinés à l'élaboration de la Communauté. Ainsi l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, repris à l'article 3B du traité de Maastricht, précise :

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

Pourtant, jusqu'à tout récemment, la perception de la subsidiarité était relativement tronquée. C'est ainsi que les États européens en appelaient de manière opportuniste à son principe parce que leur autorité se trouvait remise en cause, mais sans manifester par ailleurs la volonté d'appliquer eux-mêmes chez eux ce dont ils réclamaient l'application pour eux, dans le concert européen. Depuis quelques années, les choses ont commencé à changer et on se réfère maintenant au nécessaire respect

Encadré 5.4. L'idée de subsidiarité

Enracinée dans la philosophie politique d'Aristote, pour qui la définition même de la politique comme « gouvernement » suppose le respect des autonomies des différents groupes (familles, villages...), et dans la pensée de Thomas d'Aquin, pour qui l'autorité doit se faire suppléante, c'est-à-dire respecter la liberté d'action et d'administration des affaires de proximité, l'idée moderne de subsidiarité va se développer à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. L'Église catholique en fera le socle de sa doctrine sociale en posant les limites entre l'ingérence et la non-ingérence de l'État, alors que le courant libéral n'avait retenu de l'idée de suppléance que sa version négative de non-ingérence.

C'est en Allemagne et en Suisse, deux fédérations, que le principe de subsidiarité trouve son expression la plus significative puisqu'il y est appliqué depuis quelque cinquante années. Il est invoqué à deux niveaux successifs : dans la question de savoir si telle responsabilité peut incomber à l'instance inférieure ou doit relever de la Fédération ; et, si elle relève de la Fédération, dans la question de savoir de quelle manière celle-ci fera appliquer les mesures nécessaires. Par principe, toute compétence appartient là aux *Länder* et ici aux cantons. En revanche, les compétences de la Fédération doivent être légitimées, et le pouvoir fédéral n'existe que par l'insuffisance des instances régionales. L'intervention de l'autorité suprême y est toujours comprise en tant que suppléance et non en tant que substitution.

Le principe de subsidiarité refuse de poser comme antagonistes les libertés et l'intérêt général. Il prône une citoyenneté d'action : au-delà de la participation politique – qui n'est toujours qu'une action par procuration – et de la solidarité abstraite par la médiation de l'impôt, il vise à permettre aux citoyens d'agir véritablement. Cela exige aussi bien un tissu social structuré d'organisations diverses, pour que les initiatives puissent se développer à la mesure des capacités, qu'une redéfinition du partage des tâches entre l'État et les citoyens. La demande d'État n'est d'une certaine façon que la face complémentaire de l'extension de l'isolement social. Réduire la demande d'État et produire de la sociabilité vont ainsi de pair. La solution de rechange à l'État-providence n'est pas d'abord d'ordre institutionnel, elle est principalement sociétale. Il s'agit de faire exister une société civile plus structurée et de créer des espaces d'échange et de solidarité qui puissent être encadrés en son sein, et non pas extériorisés et projetés sur les deux seuls pôles du marché et de l'État. L'État ne peut lui-même assurer cette recomposition

sociale, mais il peut la faciliter. Il peut reconnaître les groupes de voisinage, les réseaux d'entraide, les structures de prise en charge d'un service collectif, etc., comme des sujets de droit : reconnaître, sous forme de déduction fiscale notamment, que leur initiative « privée » remplit une fonction d'essence « publique ». Il ne s'agit pas de tenter de revenir à une société holistique. L'objectif n'est pas la constitution de microcollectivités stables et fermées, mais la multiplication des appartenances temporaires ou limitées. Une telle multisocialisation, un tel pluralisme des formes de sociabilité, n'est pas une contrainte, mais au contraire un élargissement de la liberté de chaque individu.

Quant au partage des tâches entre l'État et les citoyens, le critère de dévolution des compétences ne sera pas ici la teneur de l'action considérée, puisque les individus et les groupes sont réputés pouvoir travailler au bien commun, mais la capacité à l'assumer. On attribuera d'abord la compétence à l'individu ou au groupe le plus proche, pour aller par degrés au plus lointain, en cas d'insuffisance. Une fois l'insuffisance avérée, non seulement l'ingérence est légitime, mais elle devient un devoir. Ainsi la tâche principale de l'État, hors les fonctions régaliennes qui lui appartiennent par définition, est-elle de s'établir comme garant final de ce que la culture d'une époque exige en matière de bien commun et de solidarité. Là où les initiatives citoyennes agissent efficacement, l'État devrait se contenter de les accompagner, de les aider. Reste la question fondamentale de qui va juger de la capacité ou de l'incapacité. On imagine facilement que le gouvernement supérieur ne saurait être le seul juge en la matière.

L'application du principe de subsidiarité dans le cadre national de pays accoutumés au centralisme suppose de profondes remises en cause, non seulement politiques, mais culturelles et éthiques. S'efforçant de faire coïncider le plus de liberté possible avec la réalisation de l'intérêt général exigé, l'idée de subsidiarité n'est pas compatible avec des droits pétrifiés et sacralisés. Contrairement à l'État-providence qui distribue ses services à tous indistinctement, l'idée de subsidiarité exige non seulement que le secours soit distribué au prorata du besoin, mais encore que l'aide émane de la société civile, le plus largement possible, et ne demeure pas le seul fait des instances publiques. Enfin, l'application de la subsidiarité nécessite une culture d'autonomie : elle ne peut coexister avec une culture de dépendance face à l'État. Cela n'est pas sans soulever la nécessité de références et de critères éthiques communs puisque respecter l'autonomie signifie accorder confiance au jugement particulier.

de l'autonomie maximale de toutes les communautés (familles, entreprises, collectivités rurales ou régionales tout autant qu'États nationaux) constituant la Communauté (ou l'Union) et à l'insuffisance comme premier critère d'intervention. Certains pays autrefois extrêmement centralisés, la France par exemple, ont procédé à d'importantes décentralisations. Un peu partout, on tente de céder des responsabilités non seulement à des instances infraétatiques – régions, départements, municipalités –, mais à des groupes et associations et même aux secteurs coopératif et privé. Cela ne se fait pas sans difficulté – certains résistent puisqu'ils ont à y perdre en matière de pouvoir – et ne règle pas de façon miraculeuse les problèmes budgétaires. Décentraliser, régionaliser implique, tout au moins dans un premier temps, de nouveaux coûts. De même, on ne peut permettre aux groupes et associations d'investir leurs énergies dans la réponse aux besoins du milieu sans leur assurer un financement stable.

Un second volet lié à la subsidiarité concerne la déréglementation. Il s'agit non pas de déréglementer à tout va – certaines tentatives, aux États-Unis par exemple, ont bien montré les nombreux effets pervers de tels exercices –, mais bien de mieux proportionner les moyens utilisés et les objectifs espérés. Dans certains domaines (protection du consommateur, environnement), les États ont de plus en plus recours à des normes volontaires non impératives là où s'appliquaient antérieurement des réglementations contraignantes. Il s'agit de trouver le meilleur compromis possible entre la régulation de contrôle et la régulation spontanée, sans oublier que ce compromis est constamment à revoir selon le niveau de conscience de la population et les forces en présence.

• **L'État actif-providence**

À la dévolution des responsabilités et à la déréglementation s'ajoutent depuis peu les efforts faits pour moduler les politiques et les programmes afin de mieux conjuguer économie et social, croissance et solidarité. Cela rejoint notamment la proposition de Pierre Rosanvallon de passer de l'État passif-providence à l'État actif-providence. Après avoir analysé les causes de la mise en panne de l'État-providence, causes qui ne sont pas uniquement d'ordre financier, mais qui viennent également de ce que les procédures et les principes organisateurs de la solidarité ne sont plus adaptés à un monde où les risques sont de plus en plus individualisés, Rosanvallon se demande comment dépasser cet État.

Des solutions de remplacement ?

Le premier modèle possible qu'il relève est celui qui a émergé aux États-Unis et qu'il qualifie de « société de réparation généralisée ». Dans une telle société, ce n'est qu'en se présentant comme victime d'un dommage actuel ou d'une injustice passée que les individus ou des groupes entiers peuvent bénéficier de transferts publics. Cette victimisation sociale comme substitut à un exercice politique de la solidarité, loin de dépasser l'État-providence, démultiplie ses pires effets pervers (déresponsabilisation, dépendance) tout en perdant ses principaux acquis.

Une seconde solution, préconisée dans un certain nombre de pays, est de mieux cibler les prestataires des diverses allocations. Une certaine lecture du concept de subsidiarité peut d'ailleurs conduire à une telle tentative. Selon Rosanvallon, cette sélectivité accrue a des limites politiques importantes. D'abord, les classes moyennes ne vont pas accepter une séparation complète entre ceux qui paient et ceux qui reçoivent. Ensuite, évacuer toute forme d'universalité, c'est perdre une des expressions fondamentales du lien social. On ne peut en effet réduire l'État-providence à un système d'assistance aux plus pauvres sans menacer la cohésion d'une société.

La voie proposée par Rosanvallon

Rosanvallon propose de passer d'une société d'indemnisation à une société d'insertion, en transformant les dépenses passives en dépenses actives, en rétribuant l'activité plutôt que l'inactivité. Cette prise en compte du droit à l'utilité tout autant que du droit au revenu implique en tout premier lieu une réinterprétation des droits sociaux dans une perspective contractualiste articulant droits et obligations. Une telle implication réciproque de l'individu et de la société exige évidemment que la seconde fasse des propositions effectives au premier. Or ni le marché, pour cause de modernisation (nouvelles technologies) et de rationalisation (concurrence mondiale oblige), ni l'État, pour cause de déficit sinon pour des raisons de choix politique (refus de la montée en puissance d'un *Big Brother*), ne sont en mesure de créer les activités sociales nécessaires. Aussi Rosanvallon propose-t-il la création d'un espace économique intermédiaire en transférant une partie des allocations sociales vers des agences sociales autonomes qui fonctionneraient comme des prestataires de services collectifs et rémunéreraient

le travail des chômeurs effectuant ces tâches. À un niveau égal ou même inférieur de prélèvements obligatoires, la qualité de vie de tous serait accrue. L'efficacité de telles politiques sociales impose de considérer les individus dans leur singularité. Il faut donc individualiser l'aide ou le soutien, ce qui comporte des risques de contrôle social et d'arbitraire, et exige donc l'existence de systèmes de recours ou d'appel et la présence de médiateurs. Cela suppose enfin que l'on redéfinisse une des valeurs centrales de la démocratie moderne, soit la recherche d'égalité, pour passer d'un traitement égal à un traitement équivalent.

Tenter de dépasser l'État-providence en soutenant le développement d'un État subsidiaire et actif-providence n'est pas sans difficulté non plus que sans danger. Cela suppose des débats de société. Cela suppose également le respect des trajectoires nationales, ce sur quoi nous allons maintenant nous arrêter.

3.3. Les modèles nationaux de gouvernance

• Le concept de gouvernance

Réservé jusque-là à des usages assez techniques, le concept de gouvernance a été au fil des dernières années de plus en plus utilisé, mais selon des acceptions variées et dans des contextes idéologiques parfois relativement marqués. Même si l'on fait exception de l'emploi plutôt métaphorique de la notion lorsqu'elle est appliquée aux entreprises (la gouvernance des entreprises) pour ne conserver que les utilisations touchant la direction d'une société prise dans son ensemble, les divergences sont importantes entre ceux qui insistent sur la société civile et ses réseaux constitutifs jusqu'à nier toute capacité de l'État à gouverner et ceux qui reconnaissent cette dernière. Certains prétendent en effet que les gouvernements ont perdu toute aptitude à diriger les sociétés et que la gouvernance est dorénavant le résultat des interactions entre les réseaux constitués par les diverses organisations. Contrairement à cette position, d'autres auteurs soutiennent que la meilleure façon d'approcher la notion de gouvernance en ce début de XXI^e siècle est toujours de partir du fait que l'État est l'acteur dominant qui fixe les buts et détermine les priorités. Ils s'attaquent à ce qu'ils qualifient de « mythes véhiculés par certaines définitions actuelles de la gouvernance » qui laissent croire que, parce qu'il se trouve dans un environnement national et international différent, l'État aurait vu son influence diminuer jusqu'à presque disparaître.

La gouvernance exercée par l'État

La question du rôle de l'État est sans doute l'une des plus débattues dans les écrits portant sur la gouvernance. Toutefois, rien ne nous oblige à la poser de façon dichotomique. L'intérêt de la notion de gouvernance est qu'elle permet d'appréhender le fait que des responsabilités autrefois dévolues à l'État sont aujourd'hui progressivement partagées avec les acteurs sociaux et qu'émergent ainsi de nouvelles articulations entre l'État et la société civile. Ce qui ne veut évidemment pas dire que l'État soit sans apport. Non seulement l'État, du fait qu'il représente l'ensemble de la collectivité, jouit, en principe, d'une légitimité plus grande que celle des autres acteurs qui participent aux processus de gouvernance, mais il a souvent le dernier mot dans ces processus et il est le seul à être engagé d'une façon ou d'une autre dans chacun d'eux. Même une institution internationale comme la Banque mondiale, qui était encore, au début des années 1990, relativement enthousiaste à l'égard du néolibéralisme, reconnaît dorénavant le caractère déterminant de l'action de l'État. Selon la Banque, le progrès social dépend de l'aptitude de l'État à entreprendre et à promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif.

Une double hypothèse

Face à des défis qui leur sont en partie tout au moins communs (mondialisation des marchés et de la production, autonomisation croissante du système financier international, essor des technologies de l'information et de la communication, individualisation croissante, etc.), les États sont actuellement forcés de revoir leurs modes d'insertion et d'intervention dans leur société respective. Y aurait-il alors convergence vers un même modèle de gouvernance et plus spécifiquement vers un modèle à État faiblement institutionnalisé et peu intervenant tel qu'il prévaut, sous certains aspects tout au moins, aux États-Unis ? Postuler une telle convergence serait faire fi des principaux acquis de la sociologie historique contemporaine, laquelle nous a appris à être attentifs à la pluralité des trajectoires politiques nationales. Cela serait en quelque sorte opérer un retour, par-delà ces acquis, à une position évolutionniste symétrique quoique inverse à celle qui a longtemps prévalu et selon laquelle l'État, organe de rationalité et porteur de civilisation, était supposé se développer partout et toujours selon des lois identiques. Face à cette vision du *one best way* et à cette utilisation du concept de gouvernance qui cherche, en amont,

à contester ou à affirmer l'importance du rôle de l'État, il y a place pour une reconnaissance de la diversité des modes de gouvernance exercés par les États.

Les modèles nationaux de gouvernance sont variés et on peut penser qu'ils le demeureront. Il n'est pas du tout certain que la globalisation en cours entraînera une érosion de toute spécificité nationale, même si les élites sont parfois portées à douter de la capacité d'adaptation de leurs institutions nationales et se mettent par conséquent facilement à la recherche de solutions venues d'ailleurs. S'il en était besoin, les dernières années ont démontré qu'une transposition pure et simple de telles solutions ne peut que rencontrer de multiples obstacles. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas des tendances fortes à la convergence en matière de conception et d'institution politiques et économiques. Comme nous l'avons souligné, la plupart des sociétés sont actuellement occupées à repenser les rapports entre l'État, le marché et la société civile, dans l'ensemble des domaines ou des secteurs socioéconomiques. Mais si les modèles nationaux évoluent, ils ne le font pas n'importe comment. La recherche d'une bonne gouvernance ne peut manifestement pas se limiter à tenter d'importer et de copier dans ses détails un modèle réputé supérieur en adoptant sa logique et ses institutions. Produits d'une histoire particulière, celles-ci sont en effet propres à une société. Il est fondamental de comprendre et de considérer la genèse des modèles nationaux de gouvernance puisque ces modèles durent grâce à un mécanisme d'autorenforcement et de « dépendance par rapport au chemin parcouru » (*path dependancy*). Ce mécanisme explique d'ailleurs qu'il y ait des trajectoires nationales assez contrastées, même en Occident. La recherche d'une meilleure gouvernance doit en tenir compte : il faut donc pousser les avantages de sa trajectoire propre tout en pratiquant l'hybridation.

• **Les modèles nationaux**

Que doit-on entendre par « modèle de gouvernance » ? Il va sans dire que le mot « modèle » n'est pas compris ici au sens de référence normative ou d'objet d'imitation, mais plutôt de variété particulière définie par un ensemble ou un arrangement de caractères plus ou moins spécifiques. Mais quelles sont les dimensions essentielles d'un modèle donné ? Assurément, et comme nous venons de l'avancer, les modes d'insertion et d'intervention d'un État dans les différents domaines sociétaux constituent une de ces dimensions. Les relations entre

l'État et ces différents domaines peuvent emprunter diverses configurations. À l'égard de l'économie, par exemple, nous pouvons distinguer les États selon trois types : le type laisser-faire, où l'État accorde un rôle déterminant aux marchés et au libre choix des consommateurs par rapport aux autres formes de coordination ; le type keynésien, où les interventions de l'État présentent en permanence un caractère stratégique ; et le type *enabling state* ou facilitateur voire habilitant, où l'État aide les groupements de la société civile à se structurer et les soutient afin qu'ils exercent des fonctions qui autrement relèveraient de sa responsabilité ou de celle du marché. Quant aux formes que peuvent revêtir les relations entre l'État et le social, nous pouvons différencier l'État résiduel-providence – un État qui limite pour l'essentiel sa protection aux plus faibles –, l'État passif-providence – un État qui, sur la base de droits sociaux reconnus et dans une volonté de garantir à chacun un traitement égal, assure directement et de façon centralisée la prestation de nombreux services en matière de santé et d'éducation et indemnise les individus inactifs – et l'État actif-providence – un État qui, cherchant à conjuguer droits et obligations et à prendre en compte les singularités tout en visant l'équité, se porte garant d'une offre suffisante de services sociaux, de santé et d'éducation et favorise l'insertion des individus. Soulignons que, contrairement à ce que leurs appellations peuvent laisser croire, l'État passif-providence intervient beaucoup plus que l'État actif-providence, le caractère de passivité ou d'activité touchant la société et les individus à l'égard desquels l'État se fait providence et non l'État lui-même.

On peut envisager une certaine unité du modèle de gouvernance. Ainsi, les combinaisons suivantes apparaissent beaucoup plus vraisemblables : État de type laisser-faire et résiduel-providence ; État de type keynésien et passif-providence ; État de type facilitateur et actif-providence. C'est que les modes d'insertion et d'intervention d'un État dans les différents domaines sociétaux tiennent à une dimension plus fondamentale, celle du rapport État/société. Formant en quelque sorte le noyau dur d'un modèle de gouvernance, ce rapport s'exprime dans la représentation de l'État (l'idée de l'État) qui prédomine dans une société donnée. L'importance de cette représentation tient à sa portée : formulant la vision politique d'une société, elle fournit aux individus non seulement un cadre d'interprétation, mais des croyances et des motivations pour l'agir politique. Fruit d'une trajectoire politique particulière, l'idée de l'État intervient comme condition de possibilité

d'un type donné de structuration et d'exercice de l'autorité publique. Elle est à la source de la légitimité du mode de gouvernance exercé par l'État et l'on ne peut donc comprendre celui-ci sans s'y référer.

Pour caractériser les différentes figures du rapport État/société qui prévalent actuellement, nous pouvons, dans un premier temps, poser un continuum qui va d'un État minimal, où l'idée même de l'État est quasi absente, à un État interventionniste, très différencié et institutionnalisé. Ces deux figures qui s'opposent correspondent à deux ambitions ou deux projets. Se représentant la société comme un marché à la manière des philosophes écossais et des physiocrates français, la première figure, celle de l'État minimal, traduit en effet l'aspiration à une société civile qui puisse s'autoréguler et qui soit par conséquent le plus possible exempte de subordination à l'égard de toute autorité hiérarchique. Considérant que la société peut et doit être gouvernée pour la plus grande part par des ajustements automatiques sans que la volonté des individus intervienne, cette perspective apparaîtra évidemment aux tenants de la seconde figure, celle de l'État interventionniste, comme apolitique au sens fort du terme. À l'opposé, ces derniers, Weber et la plupart des institutionnalistes par exemple, considèrent en effet l'État, non pas comme un arbitre externe, mais comme un acteur et même comme le seul lieu légitime d'institutionnalisation du social. Il en va de même pour Durkheim, selon qui les rapports marchands laissés à eux-mêmes ne peuvent que créer un monde sans règles, sans morale et sans justice. L'édification d'une société juste et harmonieuse requiert donc la substitution de l'intérêt collectif aux intérêts des individus, substitution que l'État doit favoriser et qu'il est peut-être même le seul à pouvoir assurer. Ayant ainsi mission, non seulement de guider et de définir l'intérêt général, mais aussi de « produire » la société dont il est au fondement, l'État se doit d'organiser ou d'informer l'espace, la langue, la mémoire, la solidarité, l'économie, etc.

État minimal et État interventionniste sont deux figures qui par leur opposition peuvent sûrement faciliter la caractérisation des différents rapports État/société. Il apparaît pourtant souhaitable sinon nécessaire d'ajouter une troisième figure à ces deux pôles, celle de l'État subsidiaire qui se démarque nettement par l'ambition qu'elle tente d'incarner. Rappelons les principaux traits de cette troisième figure. Refusant de poser comme antagonistes les libertés et l'intérêt général, elle vise à faire cohabiter autonomie et ordre social juste. Cherchant à susciter des capacités et à développer une citoyenneté d'action,

et de régulation des pratiques politiques qu'elle recèle. Il en va ainsi des modes de participation citoyenne qui, au-delà de la démocratie représentative, permettent aux citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques et au fonctionnement des organismes et des services publics. Ces modes constituent une autre dimension essentielle de tout modèle de gouvernance. Comme nous l'avons déjà noté, la gouvernance se distingue justement de la gouverne en ce qu'elle favorise cette dimension participative.

La participation citoyenne diffère, entre autres, selon le type de relation qui existe entre l'État et les groupes de la société civile qui interviennent comme groupes d'intérêt. À cet égard, et comme nous l'avons fait dans le chapitre 3, on distingue habituellement les modèles pluraliste et néocorporatiste. Rappelons que, mettant l'accent sur la diversité et la concurrence des intérêts, le premier modèle favorise le lobbyisme, alors que le second cherche à institutionnaliser un système de consultation officielle des partenaires sociaux privilégiés. Par ailleurs, ces deux modèles ne s'excluent pas l'un l'autre, le lobbyisme existant partout, qu'il soit ou non reconnu comme légitime. De plus, il se trouve un troisième modèle, le modèle technocratique, qui exclut toute participation large à la décision et à la gestion publiques pour réserver celles-ci aux élus et aux experts. Cela nous permet de distinguer trois types qui présentent des affinités électives avec nos trois figures du rapport État/société (voir le tableau 5.1, ci-dessous). Le modèle pluraliste se

Tableau 5.1.

Les idéaux-types de la gouvernance et la participation citoyenne

Dimension	Type		
	État minimal	État interventionniste	État subsidiaire
Représentation de l'État	État minimal	État interventionniste	État subsidiaire
Rôle économique	De type laisser-faire	De type keynésien	De type facilitateur
Rôle social	Résiduel-providence	Passif-providence	Actif-providence
Participation citoyenne	Modèle pluraliste	Modèle technocratique	Modèle néocorporatiste

conjugue en effet très bien avec un idéal d'État minimal qui, concevant que l'intérêt général découle de la confrontation et de la conciliation d'intérêts privés, multiples et concurrents, perçoit les groupes d'intérêt comme un élément fondamental de la démocratie pluraliste. Cherchant à allier libertés et intérêt général, et misant sur la citoyenneté d'action et le partenariat, l'idéal d'État subsidiaire compose évidemment très bien avec le modèle néocorporatiste. Pour sa part, le modèle technocratique s'apparente étroitement à l'idéal d'État interventionniste qui valorise la souveraineté d'un État responsable d'un intérêt général supérieur aux intérêts privés.

Soulignons enfin que, si le rapport État/société qui prédomine dans une société donnée régule les luttes politiques, il ne leur demeure pas inaccessible pour autant, mais trouve au contraire en elles son origine et peut toujours être transformé par elles. Il nous faut par conséquent adopter ici un schéma de causalité circulaire. Dans un parcours invariablement singulier, chaque société connaît des moments charnières au cours desquels s'élabore ou se modifie en profondeur la configuration du rapport État/société qui est le sien. Mais il est tout de même certains moments clés qui ont été communs, dont celui de la construction d'un État moderne. Comme nous l'expliquent historiens et sociologues, le quand et le comment de la construction de l'État résultent des circonstances internes et externes qui prévalent. On pourrait à cet égard comparer avec intérêt trois pays emblématiques de nos trois idéaux-types : l'Angleterre, où émerge de façon précoce un centre politique qui, peu menacé à l'externe comme à l'interne, se différenciera et s'institutionnalisera peu ; la France, où, ayant eu à lutter constamment pour constituer la nation, l'État ne cessera de chercher à accroître son autonomie et à étendre son emprise sur la société civile ; et l'Allemagne, où les résistances externes et internes contre le rêve impérial vont entraver pendant longtemps la construction de l'État qui, finalement advenu, devra accepter de partager sa souveraineté. Un autre moment clé commun fut assurément l'instauration d'un État-providence, l'instauration dont nous pourrions dire, encore là de façon très simplifiée, qu'elle a été, en Angleterre, une concession aux classes inférieures ; en France, une extension de l'action de l'État visant à faire prévaloir la solidarité par la croissance des services publics ; et en Allemagne, l'expression de la volonté, dans un premier temps, de contrôler le jeu politique puis, dans un second, de développer la concertation et la coopération entre les acteurs sociaux.

Dans ces moments et d'autres qui leur sont propres, des cultures politiques singulières se développent, qui ont toutes en leur centre leur conception de l'État, laquelle tient sa force (l'intériorisation dont elle est l'objet) et sa portée (son étendue d'application) de ce qu'elle se conjugue à d'autres éléments, telle l'idée de liberté. Nous pouvons esquisser les formes fort différentes que cette conjugaison empruntera selon que l'on se rapproche de l'un ou l'autre de nos trois idéaux-types. C'est ainsi que l'État minimal, figure dominante dans les pays anglo-saxons, semble aller de pair avec une société dans laquelle la vision contractuelle domine et où les libertés négatives prévalent : la personne libre est celle qui, jouissant de l'égalité devant la loi et insérée dans des relations contractuelles protégées par la loi, est à l'abri de toute ingérence arbitraire, dont celle de l'État qu'il faut par conséquent confiner le plus possible. Pour sa part, l'État interventionniste, qu'on trouve en France, peut sans doute être associé à un idéal de contrôle par chacun de sa propre activité : la personne libre est celle qui peut exercer sa souveraineté personnelle sur son fief en toute indépendance par rapport au groupe, étant entendu que les intérêts particuliers seront arbitrés par une autorité qui a toute légitimité pour le faire puisqu'elle incarne l'intérêt général et la raison. On peut enfin aisément joindre l'État subsidiaire tel qu'il s'est développé dans l'aire germanique à une vision participative de la société : la personne libre est celle qui a part aux décisions collectives à travers l'assemblée des pairs, décisions dont l'autorité doit assurer la réalisation. Non seulement les diverses conceptions de l'État s'insèrent-elles dans des cultures politiques particulières, mais elles donnent forme, avons-nous dit, à des arrangements institutionnels caractéristiques. Il est, par exemple, facile de constater qu'un État subsidiaire requiert à la fois une architecture institutionnelle décentralisée, des lieux de concertation entre les acteurs de la société civile et les représentants de l'État, et la délégation par ce dernier de certains pouvoirs de régulation à des acteurs collectifs.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBERT, M. (1991). *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Éditions du Seuil.
- AMABLE, B. (2005). *Les cinq capitalismes*, Paris, Éditions du Seuil.
- AMABLE, B., R. BARRÉ et R. BOYER (1997). *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, Economica.
- BADIE, B. et P. BIRNBAUM (1982). *Sociologie de l'État*, Paris, Bernard Grasset.

- BANQUE MONDIALE (1997). *Rapport sur le développement dans le monde. L'État dans un monde en mutation*, New York, Oxford University Press.
- BERGOUNIOUX, A. et B. MANIN (1979). *La social-démocratie ou le compromis*, Paris, Presses universitaires de France.
- BERSTEIN, S. (dir.) (1998). *La démocratie libérale*, Paris, Presses universitaires de France.
- BOURQUE, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BOYER, R. (1996). «Le capitalisme étatique à la française à la croisée des chemins», dans C. Crouch et W. Streeck (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, p. 97-137.
- CONSTANT, J.-M. (2000). *Naissance des États modernes*, Paris, Belin.
- CORIAT, B. (1994). «La théorie de la régulation. Origines, spécificités et perspectives», dans F. Sebaï et C. Vercellone (dir.), *École de la régulation et critique de la raison économique*, Paris, Éditions L'Harmattan, p. 101-152.
- CÔTÉ, L., B. LÉVESQUE et G. MORNEAU (2007). «L'évolution du modèle québécois de gouvernance», *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1, p. 3-26.
- DELMAS, P. (1991). *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacob.
- DONZELOT, J. (1984). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard.
- DOSTALER, G. (2005). *Keynes et ses combats*, Paris, Albin Michel.
- DYSON, K. (1980). *The State Tradition in Western Europe*, Londres, Martin Robertson.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France.
- FERRY, L. et A. RENAULT (1996). *Philosophie politique. Tome 3. Des droits de l'homme à l'idée républicaine*, Paris, Presses universitaires de France.
- GAUCHET, M. (1989). *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard.
- GAUTIER, C. (1993). *L'invention de la société civile*, Paris, Presses universitaires de France.
- GODBOUT, J. T. (1992). *L'esprit du don*, Montréal, Éditions du Boréal.
- GRÉAU, J.-L. (2008). *La trahison des économistes*, Paris, Gallimard.
- GRÉAU, J.-L. (2005). *L'avenir du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- LÉVESQUE, B. (2003). «Vers un modèle québécois de seconde génération», dans M. Venne (dir.), *Justice, démocratie et prospérité: l'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec Amérique, p. 49-69.

- LÉVESQUE, B. (2001). *La nouvelle sociologie économique. Originalité et diversité des approches*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LIPIETZ, A. (1996). *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, Éditions La Découverte.
- LIPIETZ, A. (1989). *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, Éditions La Découverte.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2006-2007). «La gouvernance dans tous ses états», *Télescope*, vol. 13, n° 2.
- MILLON-DELSOL, C. (1992). *L'État subsidiaire, ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, Presses universitaires de France.
- NICOLET, C. (1982). *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris, Gallimard.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2002). *La gouvernance au XXI^e siècle*, Paris, Éditions OCDE.
- POLANYI, K. (1983). *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- RAWLS, J. (1995). *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France.
- ROSANVALLON, P. (1999). *Le capitalisme utopique*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, P. (1990). *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil.
- SCHNAPPER, D. (2002). *La démocratie providentielle*, Paris, Gallimard.
- STREECK, W. (1996). «Le capitalisme allemand: existe-t-il? A-t-il des chances de survivre?», dans C. Crouch et W. Streeck (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, p. 47-75.
- TAYLOR, C. (1992). *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin.
- VEYNE, P. (1976). *Le pain et le cirque: sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Éditions du Seuil.



Chapitre

6

LES MODES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Au fur et à mesure que l'État moderne s'est développé et qu'il a assumé de nouvelles fonctions, l'administration publique a gagné en importance et en complexité. Aussi ne saurions-nous mettre fin à notre parcours sans nous arrêter aux modes d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques ainsi qu'à leur évolution, ce que nous ferons donc dans ce dernier chapitre.

Nous inscrivant dans une perspective historique, nous décrirons d'abord succinctement le développement de la bureaucratie moderne, puis nous nous pencherons successivement sur les structures administratives, sur le processus décisionnel et sur les contrôles, et enfin sur les réformes administratives en cours.

1. La bureaucratie moderne

1.1. L'institutionnalisation de la bureaucratie

Depuis la Cité-État jusqu'à l'État-nation en passant par le royaume et l'empire, l'État a toujours éprouvé des besoins d'administration en matière de sécurité du territoire, de maintien de l'ordre,

d'infrastructures de communication et, bien sûr, de prélèvement fiscal lui assurant les ressources indispensables au financement de son action. Ajoutant à ces fonctions dites régaliennes celles liées à la régulation des marchés, à la prestation de services publics et à la redistribution de la richesse, l'État moderne va connaître des besoins administratifs encore plus importants. C'est finalement par l'introduction et le perfectionnement d'un fonctionnement de type bureaucratique qu'il arrivera à y répondre.

Par sa logique, son efficacité et sa neutralité, le modèle bureaucratique semble théoriquement le mieux à même de répondre aux besoins administratifs d'un État démocratique. Pourtant, son adoption par les premières démocraties modernes (la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis) a été lente et difficile. Étonnamment, c'est d'abord dans des États à caractère absolutiste, telle la Prusse à la fin du XVIII^e siècle, qu'il va trouver à s'imposer. C'est d'ailleurs en analysant l'administration allemande que Max Weber, économiste et sociologue allemand (1864-1920), va formuler la théorie de la bureaucratie comme mode d'organisation qui, parce qu'il introduit une démarche aussi rationnelle que possible, permet de chasser l'arbitraire et d'obtenir la plus grande efficacité.

Pour que les règles régissant le statut des fonctionnaires dans les démocraties correspondent à celles qui caractérisent la bureaucratie, il faudra d'abord neutraliser les jeux d'influence auxquels étaient soumises les nominations et les carrières de ces fonctionnaires. Or, les exécutifs, en France et en Grande-Bretagne, et les parlementaires, aux États-Unis, vont résister longtemps au recrutement et à la promotion sur la base du mérite. Si les examens d'entrée apparaissent au milieu du XIX^e siècle dans les deux premiers pays, les administrations s'y réservent pendant longtemps le droit de désigner non seulement les évaluateurs et les questions, mais également les candidats.

Aux États-Unis, l'évolution sera encore plus lente, les membres du Congrès tenant fortement à leur rôle de pourvoyeurs d'emplois. C'est l'augmentation de l'effectif et la complexification des tâches engendrées par l'accroissement de l'interventionnisme fédéral qui vont favoriser l'émergence d'une nouvelle conception d'ensemble de l'organisation de la fonction publique. À la fin des années 1880, Woodrow Wilson, alors professeur d'université et plus tard président des États-Unis, sera l'un des premiers théoriciens américains

à critiquer les modes d'organisation et de fonctionnement de l'administration et à en proposer de nouveaux. Finalement, à partir du milieu des années 1920, les principes d'une bureaucratie de type wébérien vont prévaloir dans les fonctions publiques britannique, française et, même si de façon moins systématique, américaine.

1.2. Les principes de la bureaucratie

De la théorie wébérienne de la bureaucratie nous pouvons dégager les six principes suivants. Le premier principe est la formalisation des règles. L'organisation bureaucratique suppose une armature de règles écrites, impersonnelles et clairement définies qui vont porter sur tous les aspects : définition des tâches, rapports d'autorité, plans de carrière, modalités de sanction, etc. Le deuxième principe est la spécialisation : une définition stricte et minutieuse des tâches précise ce qui doit être fait, quand, comment et par quelle catégorie d'employés. Le troisième principe est la hiérarchie : l'organisation bureaucratique suppose une stricte dépendance de chaque niveau inférieur par rapport au niveau supérieur, selon une hiérarchie claire et bien définie. Le quatrième principe concerne la carrière : la bureaucratie est une organisation où le recrutement, le traitement, la promotion et la sanction dépendent uniquement de critères méritocratiques et impersonnels. Le cinquième principe est la codification des relations avec l'extérieur : l'impersonnalité prévaut ici aussi, ce qui assure l'équité dans le traitement des personnes (les demandes étant examinées au seul regard des règles, il ne peut y avoir ni traitement de faveur ni discrimination), l'honnêteté (le bureaucrate est mieux protégé contre les pressions extérieures qui pourraient le corrompre), la continuité (l'application de la règle n'est pas tributaire des changements de personnel) et l'efficacité (la classification selon des critères abstraits permet d'éviter que les situations qui se répètent ne soient traitées comme autant de cas particuliers). Le sixième et dernier principe a trait à la distinction entre administration et politique : l'administration est subordonnée au décideur ultime, le politique, qui doit par ailleurs respecter les principes et les contraintes de la logique bureaucratique.

Au cours des dernières décennies, le modèle bureaucratique a été l'objet de nombreuses critiques. Pour la majorité des gens, le sens même du mot «bureaucratie» est devenu fortement péjoratif. Plusieurs sociologues ont montré les dysfonctions ou les effets pervers de l'application des principes du modèle bureaucratique. C'est ainsi que :

1) la formalisation des règles débouche sur un formalisme rigide et routinier qui fait échec à toute innovation et conduit à la valorisation du respect des règles indépendamment des résultats obtenus et du service rendu ; 2) la spécialisation conduit à la fragmentation des tâches qui démoralise le personnel d'exécution et entraîne le cloisonnement des corps de spécialistes ; 3) le principe hiérarchique produit un accroissement des règles formelles dans les rapports de commandement, qui engendre, sous la forme d'un cercle vicieux, apathie et contrôle inefficace ; 4) la méritocratie et la protection des fonctionnaires donnent naissance à une bureaucratie surprotégée et repliée sur elle-même qui perd le souci du service et de la productivité ; 5) la codification des relations avec l'extérieur entraîne la dépersonnalisation des relations avec les citoyens et la difficulté à adapter le service ; 6) la distinction entre administration et politique accentue les traits bureaucratiques d'une administration dont les responsabilités formelles se concentrent au sommet. Les dysfonctions bureaucratiques ne sont évidemment pas l'apanage du secteur public. Il reste que la situation de monopole institutionnel, l'enjeu politique et les contraintes de l'État-patron sont autant de facteurs particuliers qui peuvent accentuer les traits bureaucratiques de l'administration publique.

Il existe bien sûr des solutions pour lutter contre les traits excessifs de la bureaucratie, solutions qui constituent d'ailleurs une bonne partie des orientations préconisées par la nouvelle gestion publique : privatisation, décentralisation et dévolution de responsabilités ; déconcentration et allègement réglementaire ; accent sur les résultats, évaluation et imputabilité ; séparation des responsabilités opérationnelles des responsabilités de politiques et contractualisation des rapports comme mécanisme de délégation de l'autorité ; flexibilité des rémunérations et des conditions de travail ; approche clientèle et démarches qualité. Nous reviendrons dans les sections qui suivent, et plus particulièrement dans la dernière, sur plusieurs de ces orientations afin de dégager les enjeux de leur application.

Mais il nous faut tout d'abord insister sur le fait que, bien que cela puisse paraître surprenant, les traits excessifs de la bureaucratie peuvent exister sans que celle-ci soit pleinement réalisée. Or, il nous semble que cela soit le cas de nombreux pays en développement et pays en transition. Faire l'impasse sur ce fait, c'est oublier les gains extraordinaires permis par le modèle bureaucratique qui ne présente pas que des dysfonctions. Ce modèle a en effet à la fois des aspects

positifs et des inconvénients. Aussi doit-on tenter d'alléger les seconds, mais sans compromettre les premiers. Il faut le répéter : sans une application des principes bureaucratiques, il ne saurait y avoir d'administration publique neutre, compétente et au service des dirigeants élus démocratiquement, qui sache œuvrer dans l'intérêt général et, pour ce faire, résister à l'arbitraire et au clientélisme, et qui ait quelque chance d'être efficiente et efficace.

La mise en place d'une administration moderne constitue le point d'aboutissement d'un long processus de rationalisation. Inauguré en Prusse au XVIII^e siècle, le modèle bureaucratique a été par la suite graduellement implanté dans les pays occidentaux. Pour leur part, les pays en développement ont le plus souvent hérité de la période coloniale une administration non bureaucratique, mais présentant de façon caricaturale les traits excessifs d'une bureaucratie. Si ce diagnostic est juste, le premier défi de ces pays est de construire une « véritable » bureaucratie, en tentant bien sûr d'en limiter le plus possible les traits excessifs. Encore faut-il rappeler que le système bureaucratique ne se réduit pas à un ensemble de techniques, mais que c'est avant tout un système social supposant l'adhésion des acteurs. Si l'on veut dépasser le formalisme, on doit en effet s'assurer que ces derniers s'approprient les règles.

2. Les structures administratives

Relevant de l'État et contrôlée par lui, l'administration publique assure la préparation et l'application des décisions des autorités politiques compétentes. Elle comprend au minimum des institutions directement subordonnées au pouvoir exécutif : les organismes centraux de direction et de coordination et les départements ministériels. Mais, pour de multiples raisons, peu d'États s'en tiennent aujourd'hui à une telle centralisation. Dans ce qui suit, nous traiterons tout d'abord rapidement des institutions centrales. Puis nous nous pencherons sur la nature et les enjeux de la décentralisation pour nous arrêter finalement à la logique des choix institutionnels.

2.1. Les institutions centrales

Dans l'administration centrale, soit celle qui est sous le contrôle hiérarchique direct du gouvernement, nous pouvons distinguer un noyau central et un ensemble d'administrations sectorielles.

Au sein du noyau central, se trouve tout d'abord le gouvernement ou l'exécutif qui assure la direction générale et la coordination de l'activité administrative. Selon le type de régime (parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel), la composition de l'exécutif et les pouvoirs dévolus à son chef pourront varier. Mais, ayant reçu le mandat de gouverner la société et, partant, de diriger l'État, l'exécutif se doit d'orienter l'action de l'administration, d'en assurer la cohérence et d'exercer un contrôle sur l'exécution de sa mission. Dans un régime parlementaire comme celui qui prévaut au Québec, c'est le Conseil des ministres dirigé par le premier ministre qui assume ce rôle. Par ailleurs, les fonctions exercées par les États étant devenues à la fois plus nombreuses, plus complexes et interdépendantes, plusieurs gouvernements recourent depuis les années 1960 à la formule des comités de l'exécutif. Constitués d'un nombre réduit de ministres, ces comités sont chargés d'étudier des questions propres à un domaine (économique, social, éducatif et culturel, territorial, etc.) et de faire des recommandations à l'exécutif qui demeure l'instance décisionnelle.

En plus de l'organe exécutif et de ses comités, le noyau central comprend des organismes centraux et des ministères qui ont une vocation horizontale. C'est ainsi que l'exécutif et ses comités reçoivent un soutien administratif de la part de secrétariats qui peuvent ou non être regroupés au sein d'un premier ministre et qui assument des tâches de planification, d'analyse des dossiers, de suivi des décisions et de coordination. Des organismes ou des ministères assurent des fonctions de régulation (allocation des ressources, détermination des règles de gestion et contrôle) et de service en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Pour ce qui est de ce dernier aspect, on a vu émerger au cours des dernières années un nouveau modèle, celui des centres de services partagés (voir l'encadré 6.1). Soulignons enfin que les ministères horizontaux (le ministère des Finances, par exemple, ou encore le ministère de la Fonction publique) ont le même statut et une organisation semblable aux ministères sectoriels, et que seule leur fonction les en distingue.

En plus du noyau central chargé d'orienter et de soutenir l'ensemble de l'administration, l'administration centrale comprend des administrations sectorielles qui, elles, sont tournées vers la société. Ce sont des structures administratives verticales dont les fonctions sont de mettre à la disposition des citoyens des biens et des services publics, d'exercer la tutelle sur des institutions décentralisées qui fournissent

des biens et des services publics ou de réglementer l'exercice de certaines activités. Il existe deux types d'administration sectorielle : les ministères sectoriels et les administrations spécialisées. Ces dernières sont créées pour assumer des fonctions d'un caractère particulier (la formulation d'avis ou de recommandations à un ministre sur des questions touchant son secteur de responsabilité, par exemple) et jugées difficilement compatibles avec les fonctions ministérielles habituelles. Jouissant d'une certaine autonomie de fonctionnement, elles sont néanmoins rattachées à un ministre.

Encadré 6.1. **Les centres de services partagés**

S'inspirant de pratiques développées dans de grandes entreprises privées, certaines administrations publiques, dont quelques-unes au Québec, ont mis en place des structures de services regroupés de soutien administratif qui doivent fournir ou rendre accessibles aux organisations les biens et les services administratifs dont elles ont besoin pour se centrer sur leurs activités principales. Les objectifs affichés de ces centres de services sont la rationalisation et l'optimisation des services ainsi que la réduction des coûts par un effet d'économies d'échelle. L'atteinte de ces objectifs implique des innovations importantes en matière de fonctionnement et de gestion. En effet, il faut assurer, d'une part, un mode de fonctionnement favorisant des relations d'affaires fondées sur le coût de revient et la satisfaction de la clientèle et, d'autre part, une gestion sous forme de gouvernance, c'est-à-dire une gestion favorisant la participation active des organisations clientes.

Que leurs fonctions soient horizontales ou sectorielles, les ministères (ou départements ministériels) constituent la structure administrative de base de l'administration centrale. Créés par une loi ou par un décret autorisé par une loi-cadre qui fixe leur mandat et leurs pouvoirs, les ministères sont de simples divisions administratives d'un gouvernement : ils n'ont pas de personnalité juridique autre que celle de l'État. Structurés de façon verticale, ils sont sous la direction politique d'un membre de l'exécutif (ministre dans un régime parlementaire ou secrétaire d'État dans un régime présidentiel) et, parfois, sous la direction administrative d'un sous-chef (sous-ministre au Québec). Généralement, le ministre s'entoure d'un cabinet ministériel. Formé d'adjoints et de conseillers politiques, le Cabinet remplit les deux rôles

suivants : assurer les relations partisans du ministre avec le parti, le caucus, les médias et les électeurs ; et exercer un rôle de conseiller politique du ministre en analysant les problèmes conjoncturels et les projets préparés par les fonctionnaires du ministère. Dans le cas où il n'y a pas de sous-chef administratif, le Cabinet assume également la direction administrative quotidienne du ministère. Le ministère se subdivise en unités administratives subordonnées, structurées selon leurs buts, leurs méthodes et techniques de travail ou leurs clientèles spécifiques. Ces unités peuvent jouir d'une délégation de pouvoirs plus ou moins importante (déconcentration fonctionnelle).

2.2. La nature et les enjeux de la décentralisation

Rares sont aujourd'hui les administrations publiques entièrement centralisées. Depuis les réformes des secteurs publics qui ont eu lieu au cours des dernières décennies, on trouve dorénavant dans la très grande majorité des États des collectivités territoriales et des services administratifs dotés d'une certaine autonomie. Il s'agit, semble-t-il, d'une tendance lourde. Aussi allons-nous dans cette section prendre le temps d'aborder la nature et les grands enjeux de la décentralisation.

• Les définitions

Nous pourrions, dans un premier temps, définir la décentralisation comme cette opération qui consiste à confier ou à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités à une instance autonome et distincte. Afin de cerner davantage cette notion, nous définirons tout d'abord les concepts qui lui sont apparentés, mais néanmoins distincts, puis nous différencierons décentralisation administrative et décentralisation politique.

Des concepts apparentés, mais distincts

Le premier concept dont il nous faut distinguer la « décentralisation » est celui de la « relocalisation » ou « délocalisation » qui représente le simple déménagement physique d'une unité administrative gouvernementale et de son personnel d'un point du territoire à un autre. La relocalisation marque un déplacement d'activités et non de pouvoirs.

Le deuxième concept à préciser est celui de « déconcentration territoriale ». Cette opération, contrairement à la décentralisation, ne crée pas d'instances autonomes et indépendantes. Elle est le fait de déléguer

un pouvoir de décision restreint à des agents locaux et régionaux de l'administration centrale qui restent toutefois subordonnés hiérarchiquement à cette administration. Elle vise à assurer aux citoyens, aux communautés et aux entreprises une meilleure accessibilité aux services, à adapter ceux-ci aux spécificités locales et régionales et à garantir l'existence de vis-à-vis gouvernementaux de proximité qui, d'un côté, faciliteront la communication et le partenariat entre les instances décentralisées et l'État, et qui, de l'autre, permettront à celui-ci de contrôler les actions de celles-là. On peut distinguer deux types d'administration déconcentrée : le système fonctionnel, dans lequel seule la logique ministérielle prévaut, et le système préfectoral, dans lequel la logique gouvernementale occupe une place plus ou moins grande à côté de la logique ministérielle selon que le système est ou non intégré (les fonctionnaires des différents services extérieurs ou bureaux régionaux étant ou non subordonnés au préfet ou au gouverneur).

Le troisième concept à différencier est celui de « régionalisation ». Ce terme de portée beaucoup plus générale recouvre toute action menée par le gouvernement pour assurer une meilleure prise en considération de la diversité régionale dans la mise en œuvre des opérations relevant de ses responsabilités. Il englobe donc les démarches de décentralisation, de déconcentration, de relocalisation et de modulation des interventions et des services gouvernementaux en fonction des réalités régionales.

La décentralisation administrative ou fonctionnelle

Avant d'en arriver à notre objet d'étude, il nous faut encore distinguer ce que l'on appelle la décentralisation administrative ou fonctionnelle. La décentralisation est dite administrative lorsque le gouvernement dote un organisme (société d'État, établissement public) d'une personnalité juridique distincte et lui confère des responsabilités et des fonctions par lois particulières, tout en maintenant des liens de subordination importants. Cette forme de décentralisation est fort différente de celle que nous étudierons, puisqu'elle n'accorde aucune autonomie politique à l'instance décentralisée. Pourtant, certains traits sont communs aux deux formes de décentralisation. Dans les deux cas, en effet, l'instance décentralisée se caractérise par : une personnalité juridique distincte ; une autorité décisionnelle ; la capacité d'organiser l'exécution de sa mission et d'en assurer la gestion ; la possibilité de déterminer ses propres politiques ; et la possibilité de procéder à l'allocation de ses ressources dans les limites de son mandat.

La décentralisation politique ou territoriale

La décentralisation est dite politique (ou encore territoriale) lorsque les dirigeants de l'instance décentralisée sont élus au suffrage universel, lorsque cette dernière est dotée de revenus autonomes et qu'elle exerce ses responsabilités sur un territoire déterminé. L'existence de compétences propres ne peut figurer parmi les éléments constitutifs de la collectivité territoriale décentralisée pour les deux raisons suivantes : il est quasi impossible d'isoler des compétences exclusives dès lors que le nombre de niveaux est supérieur à deux ; dans les pays à structure fédérale ou quasi fédérale, les collectivités territoriales décentralisées exercent souvent des compétences déléguées, ce qui est une façon de désencombrer les structures centrales qui est concurrente à la déconcentration.

Il faut aussi distinguer la « décentralisation territoriale par secteur » (l'instance exerçant des pouvoirs dans un seul champ d'activité) de la « décentralisation territoriale multisectorielle » (l'instance exerçant des pouvoirs dans plusieurs champs d'activité). Cette distinction nous sera utile lorsque nous nous pencherons sur le cadre institutionnel.

Avant d'en terminer avec cette section portant sur les définitions, nous devons dire quelques mots du « fédéralisme », une des deux formes constitutionnelles majeures que peut prendre la décentralisation, l'autre étant la « dévolution » dans les pays unitaires. On peut poser une différence de nature entre les collectivités territoriales fédérées ou autonomes (un *Land* allemand, par exemple) et les autres (une région française, par exemple). Cette différence s'incarne dans les deux particularités suivantes : la situation de l'État fédéré ou de la collectivité territoriale autonome résulte d'un véritable pacte indissociable de la Constitution, lequel pacte détermine dans le texte fondamental lui-même les compétences respectives de l'État fédéral ou central et des collectivités territoriales fédérées ou autonomes ; la collectivité territoriale fédérée ou autonome possède un pouvoir législatif et pas seulement réglementaire. D'ailleurs, dans la forme la plus achevée des États non unitaires, ce sont précisément les collectivités fédérées ou autonomes qui jouent vis-à-vis des collectivités décentralisées le rôle que l'État central assume envers ces dernières dans l'État unitaire (statut et contrôle, octroi partiel de la ressource, etc.). On ne peut donc en aucune manière placer les unes et les autres sur le même plan.

• Les objectifs

Dans la plupart des pays, on assiste depuis quelques années à d'importants efforts de décentralisation. Quels sont les mobiles à la source de tels efforts ? Nous pourrions bien sûr souligner les inconvénients de la centralisation – le fait qu'une administration uniformisée ne prenne pas en compte les besoins régionaux spécifiques, par exemple – ou insister sur les fortes pressions que la diversité ethnique et culturelle exerce en faveur de la décentralisation. Mais au-delà, quels sont les avantages de la décentralisation ?

Les auteurs identifient les avantages suivants : l'éducation politique (la démocratie locale pouvant jouer un rôle majeur en étayant le développement de l'esprit civique), la formation des leaders, la stabilité politique, l'égalité politique, le contrôle exercé par les citoyens et la capacité de répondre aux besoins de ces derniers.

• Les principes

Dans les sections qui vont suivre, nous allons examiner les grands enjeux de la décentralisation et nous aurons par conséquent à discuter des principes qui y sont en jeu. Il est tout de même intéressant d'aborder dans un premier temps de façon synthétique quelques-uns de ces principes.

Le premier principe touche la répartition des compétences, il s'agit du « principe de subsidiarité ». Rappelons que ce principe consiste à partir du citoyen pour laisser dans sa proximité la gestion du plus de services possible et à faire remonter aux autres niveaux d'administration les services dont la gestion serait peu pertinente à ce premier niveau. À cet aspect d'efficience, il convient d'ajouter un aspect d'efficacité, qui en éclaire d'ailleurs la mise en œuvre : comme la gestion de certains services peut avoir des effets de débordement, il faut veiller à ce que chaque niveau assume des services en prenant en considération l'ensemble des effets qu'il peut induire sur d'autres niveaux d'administration. Le deuxième principe vise les ressources et s'énonce ainsi : « Pas de transferts de compétences sans transferts de ressources. » Le troisième, « Pas de décentralisation sans déconcentration », indique bien la nécessité de déconcentrer les administrations d'État, sinon celles-ci vident la décentralisation de tout contenu. Enfin, le quatrième assure le bon fonctionnement de cette dernière par la « constitution de réseaux de partenaires dans lesquels les relations sont équilibrées ».

• Les types d'architectures

La « municipalité », la « commune » ou le « district » est la collectivité territoriale décentralisée de base, celle que l'on retrouve dans tous les cas de figure. Selon les pays, peuvent s'ajouter un ou deux niveaux, département et région en France par exemple. Toutes ces instances sont multifonctionnelles. On trouve souvent à leur côté des instances unifonctionnelles ou sectorielles. Pour illustrer cela, nous pouvons comparer avec intérêt les architectures américaine et française.

Aux États-Unis, l'organisation territoriale est un véritable *patchwork*. Les États sont presque tous divisés en comtés ou équivalents (3142 comtés ou équivalents pour le pays) qui diffèrent énormément par leur superficie (le plus grand a une superficie 46 fois supérieure à celle du plus petit) et leur population (de 9 500 000 habitants à 67 habitants). L'administration municipale présente aussi une grande diversité : village, *town*, *township*, *city* (grande ville à laquelle l'État a délégué certains pouvoirs en lui accordant une charte, charte identique ou propre à chacune selon les États). À côté de ces gouvernements territoriaux, on trouve une multitude d'instances unifonctionnelles : districts scolaires ou districts spécialisés (lutte contre l'incendie, logement, adduction d'eau, surveillance de la qualité de l'air, etc.) dont les limites sont indépendantes de celles des comtés ou des zones dotées de personnalité juridique.

En France, on observe une structure à trois niveaux. Les communes, très nombreuses (près de 36 000), sont diverses par la dimension de leur population, mais toutes dotées d'un même statut. Comme les tentatives de fusion passées ont échoué, la libre coopération a été encouragée et les structures de coopération intercommunale se sont multipliées, au point où certains notent que la multiplicité et l'extrême spécialisation de certains organismes de coopération sont aujourd'hui un véritable frein au développement de la coopération. De plus, la coexistence sur un même territoire de structures répondant à des besoins particuliers et l'appartenance d'une même commune à de nombreux groupements à vocations distinctes conduisent à une dilution de la responsabilité et à une perte d'efficacité des moyens. Notons enfin que la coexistence du département et de la région entraîne un coût administratif et une perte relative de clarté.

Les critères de délimitation territoriale

En matière d'architecture, un des problèmes fondamentaux est celui de la délimitation des territoires. À ce propos, les auteurs pointent les critères suivants : la définition des communautés, l'efficacité, l'opportunité administrative, les exigences techniques liées à la géographie, l'appartenance sociale. À titre d'exemple, rappelons les critères que l'État malien a retenus dans les années 1990 pour procéder au découpage territorial en vue de la constitution des communes : 1) les critères socioculturels : le respect des solidarités communautaires ; 2) le critère démographique : une population en nombre suffisant (en tenant compte des genres de vie, de la répartition de la population dans l'espace et des mouvements de population) ; 3) les critères de distance et d'accessibilité : un chef-lieu de la commune rurale accessible pour tous ; 4) les critères de viabilité économique : la capacité à fournir les services économiques, sociaux et culturels nécessaires et à financer le développement ; 5) les critères géographiques et spatiaux : une commune sur un territoire cohérent et unitaire.

• **Les structures institutionnelles**

Cinq caractéristiques permettent d'ordonner les principales variations que l'on observe dans les structures institutionnelles : 1) le type d'assemblée représentative (uni ou bicamérale) ; 2) les modes d'élection – la tradition libérale a privilégié le suffrage universel direct dans le cas des gouvernements locaux (municipalités, communes ou districts selon les pays) ; aux autres paliers et dans le cas des structures spécialisées de coopération intermunicipale, on trouve également l'élection par et parmi les conseillers élus ou encore la nomination par une instance supérieure ; 3) la distinction entre les instances multifonctionnelles et les instances unifonctionnelles ; 4) le nombre de paliers ; et 5) la façon dont le pouvoir exécutif est assumé sur les plans local et régional. Ce peut être le « président » élu ou nommé qui exerce le pouvoir exécutif. Mais on peut également professionnaliser ce pouvoir en ayant recours à l'embauche d'un responsable administratif subordonné aux élus.

• **Le partage des compétences**

Nous nous interrogerons ici tout d'abord sur la question des principes de répartition des compétences avant de jeter un regard rapide sur le type de compétences réparties et des exemples concrets de répartition empruntés à quelques pays.

Les principes de répartition

La répartition peut se faire suivant quatre principes. Le premier, et ce n'est pas une surprise, est le principe de subsidiarité : l'autorité la plus haute – supérieure par le nombre et l'intensité de ses prérogatives, non pas supérieure en valeur – ne doit pas étendre son action à un domaine où une autorité de rang inférieur serait compétente, chaque niveau d'administration n'étant que supplétif par rapport aux niveaux inférieurs ; l'autorité de rang supérieur se doit par ailleurs d'aider l'autorité de rang inférieur lorsque celle-ci en exprime le besoin.

Le deuxième principe, de nature économique celui-là, est l'efficacité de l'action publique, principe qui doit permettre de préciser le contenu du principe de subsidiarité. Penchons-nous ici sur trois fonctions gouvernementales en nous demandant pour chacune quel palier devrait l'exercer. Du fait de la liberté de mouvement des capitaux, des biens et services et des personnes, la première fonction, la stabilisation conjoncturelle, doit incomber essentiellement au pouvoir central. La deuxième fonction, la redistribution des revenus, gagne à être partagée : une autorité locale qui entreprend une telle politique risque en effet d'attirer sur son territoire les titulaires de faibles revenus et de provoquer le départ des contribuables aisés, ce qui entraînera une fuite de la matière imposable ; par ailleurs, les membres d'une collectivité se sentent plus touchés par la lutte contre la pauvreté dans leur collectivité que dans le reste du pays, ce qui justifierait une localisation partielle de l'aide. Il paraît donc souhaitable que les administrations se partagent les fonctions de redistribution des revenus : la politique de redistribution serait conçue, pour l'essentiel, au niveau national, mais les autorités infranationales auraient le droit de modifier, dans des limites déterminées, le degré de redistribution prévu pour leur territoire. L'affectation des ressources (l'offre de services collectifs), troisième fonction, peut être largement décentralisée.

Le troisième principe, de nature juridique, est la connexité et ses prolongements : selon ce principe d'une connexité entre les attributions d'une collectivité et les charges consécutives, chaque échelon autonome d'administration supporte uniquement les charges qu'entraînent ses propres décisions. Le dernier principe, de gros bon sens, mais pas nécessairement facile à respecter, consiste à éviter, dans toute la mesure du possible, les chevauchements et les dédoublements.

Tirant des leçons de l'expérience française des années 1980, un groupe de chercheurs se prononce lui aussi en la matière. Conscient que la complexité du système de répartition des pouvoirs et des compétences est assez inéluctable et qu'il faut par conséquent organiser cette complexité et la rendre lisible, il formule les quatre principes suivants : 1) rechercher le bon niveau de gestion du service public : partager thème par thème plutôt que par blocs de compétence en s'assurant de la meilleure relation coût-efficacité-qualité du service ; 2) contractualiser par objectifs : amener chaque collectivité locale à situer ses projets dans une démarche partenariale tout en se maintenant dans son domaine propre de compétences et limiter ainsi les risques de politiques contradictoires sur un même territoire ; 3) désigner un chef de file pour chaque domaine de compétence, chaque type d'intervention, avec pouvoir d'initiative et fonction de promotion de la cohérence (cela est tout à fait contraire à un fonctionnement basé sur des pouvoirs de tutelle) ; et 4) répartir les compétences de façon souple et négociée en assurant un transfert échelonné et adapté aux possibilités de chaque collectivité.

Des exemples de répartition des compétences

On peut dégager des tendances générales dans les compétences qui relèvent des différents paliers d'autorité locale. Les domaines de compétence sont les suivants : 1) la fonction civile : registres de l'état civil et registres électoraux le plus souvent confiés aux municipalités (aux États-Unis, aux comtés) ; 2) la police, les services d'incendie et la protection civile : habituellement de compétence municipale, font parfois l'objet d'un partage avec le palier intermédiaire ; 3) la gestion de services (réseaux d'aqueduc, de gaz et d'électricité) : dans la plupart des cas de compétence municipale ; 4) le développement économique : responsabilités communes en matière de participation financière dans les entreprises, d'aide financière aux entreprises, de développement de l'emploi, de promotion et d'aide au développement touristique ; 5) l'éducation : gestion du personnel et des équipements scolaires souvent assurée par les municipalités (enseignement préscolaire et élémentaire) et le palier intermédiaire (enseignement secondaire) ; 6) la culture et les loisirs : partage des responsabilités entre les localités et les paliers intermédiaires dans le domaine des bibliothèques, des musées, du patrimoine ou des équipements culturels et récréatifs ; 7) l'environnement et la protection de la nature : soit de compétence

municipale (assainissement des eaux usées, collecte et élimination des ordures, préservation des parcs naturels, des espaces verts des parcs de repos et de loisirs), soit de compétence partagée entre les localités et les paliers intermédiaires (préservation et sauvegarde des sites, protection de l'environnement, aménagement des parcs naturels); 8) la santé: lutte contre les épidémies et gestion des maisons de retraite toujours sous la responsabilité des collectivités territoriales; s'ajoute parfois la gestion des hôpitaux; 9) l'habitation et l'aide sociale: l'aide au logement et les logements sociaux relèvent parfois des localités, alors que l'aide sociale est le plus souvent de compétence locale (en Europe) ou relève du palier intermédiaire (aux États-Unis); 10) l'infrastructure de transport: transport en commun et voirie locale généralement du ressort des communes et des comtés, alors que les infrastructures maritime, fluviale et aérienne sont partagées entre la commune, le comté et la région; 11) la planification et l'aménagement du territoire: en Europe, planifications locales, urbanisme, règlements de construction, permis de construire, maîtrise du sol et réserves foncières sont généralement de compétence municipale.

Lorsque l'on examine de façon plus spécifique la répartition des compétences à l'intérieur de certains pays, on peut faire les constats qui suivent. Aux États-Unis, les États délèguent aux collectivités locales la gestion de nombreux services publics. Il faut toutefois distinguer les États du Nord et de l'Est, qui laissent aux autorités locales d'importantes responsabilités, et les États du Sud, qui sont plus centralisés. Il y a en général concurrence entre les comtés et les municipalités pour ce qui est des services publics d'intérêt local. Si, en Nouvelle-Angleterre, les comtés ont peu d'importance, les municipalités étant les principales unités, dans le Sud, l'Ouest et les régions rurales, ils ont un rôle prédominant.

En Allemagne, les principes qui président à l'attribution des responsabilités aux collectivités territoriales émanent de la Constitution de l'État fédéral et des Constitutions des *Länder*. Le principe de la libre administration des affaires communales confère aux collectivités des compétences générales auxquelles s'ajoutent celles qui sont à la charge des communes en vertu de la loi et celles qu'elles assument par délégation. Les compétences des arrondissements sont complémentaires et compensatoires par rapport à celles de l'échelon communal. Ce sont généralement des compétences qui dépassent les moyens financiers et les capacités de gestion des communes.

C'est, en somme, le principe général de subsidiarité qui contribue à résoudre le conflit en faveur de l'échelon administratif le plus apte à remplir une fonction donnée.

L'exemple français est très intéressant. Avant la réforme de 1983, il n'existait aucune définition précise des compétences des collectivités territoriales, seulement un principe de compétence générale fortement atténué par le contrôle de tutelle et rendant très difficile la vérification de l'adéquation entre les charges financières imposées aux collectivités et les compétences qui étaient les leurs. On a donc décidé de répartir les compétences, en tentant de respecter : 1) le principe de subsidiarité (l'État devant déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer); 2) les résultats d'une analyse fonctionnelle cherchant à déterminer, dans chaque secteur, le niveau qui exerce le rôle dominant; 3) la volonté d'attribuer, à chaque niveau, un « bloc de compétence » aussi homogène que possible. En ce qui concerne cette volonté, on doit souligner que le législateur n'y est qu'imparfaitement parvenu, aucune compétence, à la vérité, ne pouvant être qualifiée d'exclusive, sauf en ce qui concerne certaines grandes fonctions d'État telles que la justice ou la monnaie, par exemple. Une « vocation » dominante de chaque niveau a néanmoins été esquissée : pour la commune, il s'agit de la maîtrise du sol, c'est-à-dire de l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme et de la responsabilité des équipements de proximité; le département se voit confier une mission de solidarité et un pouvoir de péréquation par la gestion des services d'aide sociale et la redistribution des ressources entre les communes; la région est renforcée dans son rôle de réflexion, d'incitation et d'impulsion en matière de planification, d'aménagement du territoire et, plus généralement, d'action économique et de développement.

Pour clore ce bref tour d'horizon, soulignons le cas du Royaume-Uni où les instances décentralisées ne détiennent pas de compétences générales et agissent uniquement en vertu des diverses lois ou de la coutume.

• Le financement

Dans cette section, l'essentiel de notre propos portera sur les trois grands modes de financement que sont le transfert fiscal, la tarification et les subventions. Nous dirons également un mot au sujet des liens entre dépendance financière et autonomie.

Le transfert fiscal

Le transfert fiscal peut prendre la forme d'un accès à un champ fiscal exclusif ou celle du partage d'un champ fiscal. Par ailleurs, plusieurs sources de taxation peuvent difficilement faire l'objet d'un transfert. L'administration centrale est en effet la mieux placée pour gérer les impôts dont la base est très mobile. Il reste alors aux administrations locales les impôts qui touchent des éléments immobiliers, étant entendu que, le plus souvent, les taxes portant sur des éléments immobiliers (la propriété, par exemple) ont une «élasticité» de beaucoup inférieure.

La tarification

Avec la tarification, l'instance décentralisée finance en tout ou en partie le coût d'un service en imposant une charge directe aux bénéficiaires de ce service. Soumis à de grandes contraintes dans les ressources et les dépenses, plusieurs États tentent actuellement de développer la tarification. Il ne faut néanmoins pas sous-estimer les limites de ce mode de financement qui ne peut être appliqué à de purs biens publics non plus que servir une volonté de redistribution.

Les subventions

En matière de subventions, il nous faut distinguer subvention conditionnelle et dotation globale. Dans le premier cas, l'État choisit de lier son aide financière au coût réel des services offerts par l'instance décentralisée. L'avantage des subventions conditionnelles est qu'elles permettent à l'État de s'assurer que tous les citoyens d'une région donnée profitent d'un niveau de services adéquat et relativement comparable dans l'ensemble du territoire national. Cette approche a cependant l'inconvénient d'être moins respectueuse de l'autonomie de l'instance décentralisée, car elle incite cette dernière à engager des dépenses qui ne respectent pas nécessairement ses priorités locales et dont elle ne peut pas toujours, faute de ressources financières, assumer sa quote-part.

La dotation globale consiste en un transfert financier inconditionnel qui permet à l'instance bénéficiaire d'en user selon ses propres priorités. De façon générale, l'État définit le niveau minimal de services requis en fonction des responsabilités transférées et convient d'une formule de financement qui détermine les ressources financières nécessaires au financement de ces services. Cette approche offre un avantage considérable pour l'instance décentralisée. Celle-ci peut en effet,

pour autant qu'elle respecte les normes minimales de services fixées par l'État central, réaménager selon ses besoins l'affectation des sommes qui lui sont consenties. On peut distinguer deux formes de dotation globale: la péréquation (programme de transferts inconditionnels qui vise à compenser l'insuffisance de capacité fiscale d'une instance par rapport à une moyenne nationale) et le panier fiscal (partage d'une partie ou de l'ensemble des revenus fiscaux que l'État central a perçus dans le territoire de l'instance décentralisée). Notons l'avantage du « panier fiscal » qui fait bénéficier l'instance décentralisée du développement économique de son territoire et des retombées positives de sa participation au développement de sa région.

La dépendance financière et l'autonomie

Pour ce qui est de la dépendance financière et de l'autonomie, il faut souligner tout d'abord que rien ne peut empêcher le gouvernement central d'un pays unitaire de s'arroger le droit d'approuver les budgets des instances décentralisées, et que ce contrôle est indépendant du pourcentage des revenus provenant du centre. Le type de subventions est beaucoup plus important que leur montant. On doit donc distinguer entre les dotations globales et les subventions conditionnelles, ces dernières pouvant être des barrières à l'autonomie.

Les relations intergouvernementales

Les relations entre un gouvernement central et des instances décentralisées ne sont pas des relations entre des partenaires égaux: pour qu'on puisse parler de décentralisation, il faut que les organismes décentralisés soient reliés de quelque façon au centre, lequel exerce un contrôle sur eux, ou un contrôle sur leurs contrôles. Dans la section qui suit, nous explorerons en premier lieu la question des contrôles. Nous poserons par la suite celle de la mesure de l'autonomie des instances décentralisées.

Les contrôles

En démocratie, existent bien sûr les contrôles exercés par les citoyens (recours démocratiques et recours légaux). Mais ce qui nous intéresse ici, ce sont les contrôles exercés par le gouvernement central. On doit distinguer les différents types de contrôle: contrôle de l'opportunité, contrôle de la légalité, contrôle budgétaire et contrôle de la gestion.

De plus, ces contrôles peuvent être exercés *a priori* ou *a posteriori*. Voyons ce qu'il en est de ces contrôles dans certains pays. Aux États-Unis, il n'existe pas de ministère fédéral chargé des collectivités locales et peu d'États se sont dotés d'une instance administrative responsable des contrôles sur les gouvernements locaux ; la tutelle d'État ne s'exerce qu'en cas d'extrême nécessité. En Allemagne, le contrôle de la légalité, *a posteriori*, avec droit de l'autorité étatique de désapprobation, d'annulation ou de substitution, n'est pas systématique et le contrôle de l'opportunité ne s'applique que pour les compétences déléguées. Au Royaume-Uni, chaque ministre sectoriel exerce le contrôle nécessaire sur les autorités locales dans le secteur relevant de sa juridiction, et le secrétaire d'État contrôle les emprunts et le plafond des taxes locales. Aux Pays-Bas, l'État exerce sa tutelle sur les communes et les provinces (tutelle préventive, tutelle répressive, tutelle de substitution). En France, la tutelle d'État a été abolie en 1983 ; le contrôle est dorénavant limité à la légalité, *a posteriori*, et il n'y a aucun contrôle d'opportunité, *a priori*. L'expérience de ce dernier pays nous permet d'insister sur l'importance des contrôles. En effet, selon certains chercheurs, la rareté des contrôles de légalité a conduit à la multiplication des illégalités non sanctionnées, notamment en matière de contrats et de marchés, alors que l'insuffisance des contrôles budgétaires a conduit à laisser perdurer les situations de déséquilibre budgétaire et même de dégradation financière.

La mesure de l'autonomie

Comment mesurer l'importance des gouvernements locaux. Par les dépenses ? Mais un gouvernement inefficace augmentera ses dépenses sans améliorer ses résultats et, à l'inverse, un gouvernement efficace pourrait bonifier les derniers en diminuant les premières. Cela ne nous dit rien du degré d'autonomie réelle, du pouvoir des autorités locales. Il nous faut pour cela analyser les ressources des gouvernements locaux, ressources dont on peut distinguer cinq grands types : 1) les ressources constitutionnelles-légales (les responsabilités formellement attribuées au gouvernement local) qui, en pratique, ne correspondent pas nécessairement à une véritable autonomie ; 2) les ressources de régulation (l'étendue et la force des règles que le gouvernement central utilise dans son contrôle) ; 3) les ressources financières ; 4) les ressources politiques ; et 5) les ressources professionnelles. L'autonomie est la somme des potentialités offertes par l'ensemble de ces ressources.

• La mise en place de la décentralisation

Dans cette section, nous nous en tiendrons à une brève présentation des principales conclusions que nous pouvons tirer de l'expérience française de décentralisation. La première chose à noter est, nous semble-t-il, que l'État français a fait de nombreuses tentatives pour atténuer la centralisation avant d'en arriver à une véritable décentralisation. Cela montre sans doute les difficultés que pose un tel changement dans un pays à longue tradition centralisatrice. Néanmoins, à partir du moment où la décision a été prise, la transformation a été rapide : transfert de compétences, transfert de personnels, contrats de plan dont la préparation et l'exécution sont devenues le centre du dialogue État-collectivités territoriales.

Selon différents observateurs, les quatre principaux problèmes que l'État français a rencontrés furent les suivants : 1) la complexité de la répartition des compétences entre l'État et les régions, et entre celles-ci et les départements, et la difficulté pour les petites communes d'exercer leurs nouvelles compétences ; 2) le solde financier des collectivités locales insatisfaisant à cause de la sous-estimation des charges et de l'insuffisance du rendement des impôts transférés, ce qui a fait subir une trop forte pression fiscale aux régions pauvres ; 3) les risques de luttes entre les régions, pour attirer des entreprises par exemple, et d'inégalité croissante entre elles ; et 4) l'ambiguïté de certaines relations contractuelles, les administrations centrales, ne s'étant pas défaites de leurs habitudes centralisatrices, se servant des contrats pour exercer une tutelle plus subtile.

Autre leçon à tirer de l'expérience française, il est apparu essentiel d'éviter les quatre écueils suivants : 1) que la redistribution des compétences ne se traduise par une nouvelle demande d'État ou des formes de recentralisation aussi subtiles que dangereuses, cela pouvant tenir à des raisons d'ordre technique (faute de moyens, informations par exemple, on recourt systématiquement aux administrations centrales) ou d'ordre politique (le fait que les élus refusent de trancher entre des intérêts antagoniques et s'en remettent à l'État ou encore la nécessité de la péréquation et de l'intervention de l'État en matière d'aménagement du territoire ramènent à une recentralisation générale) ; 2) que les collectivités locales se comportent comme de petits États (dépenses de prestige, par exemple) plutôt que d'adapter les politiques publiques à la réalité locale ; 3) que la démocratie quotidienne ne soit pas assez

forte pour que l'autonomie conférée aux élus profite bien aux citoyens et que ces derniers puissent définir et réaliser leurs projets ; et 4) que la décentralisation ne soit qu'une contractualisation de la crise, les collectivités devant de plus en plus faire appel à leurs ressources propres et étant conduites à imposer des prix de plus en plus justes aux services qu'elles rendent aux citoyens. Ces écueils à éviter illustrent bien, s'il le fallait encore, que la décentralisation est une question politique et non technique et que, par conséquent, son processus est marqué de divergences et de luttes.

2.3. Les choix institutionnels

Dans ce qui suit, nous nous attarderons à la question des choix dans l'organisation de l'administration, donc à la définition des unités administratives et à la façon de les relier les unes aux autres. Bien sûr, on peut penser que plus l'État intervient dans la société, plus il devra créer de structures administratives qui prendront en charge les missions qu'il se donne. Pourtant, le nombre et la nature de ces structures varieront beaucoup selon les modes d'action privilégiés par l'État. Or, plusieurs moyens s'offrent à l'État lorsqu'il décide d'intervenir dans un secteur. Voyons d'abord ce qu'il en est de ces moyens.

• Les divers moyens d'intervention de l'État

En dehors de ses interventions directes comme producteur de biens et de services (production non économique de services à l'intention des citoyens et production de biens et services industriels et commerciaux à l'intention des consommateurs), l'État peut intervenir de plusieurs façons. Il peut tout d'abord choisir de créer une administration territoriale décentralisée ou des entreprises publiques dont il définit le cadre et les paramètres d'action. Dans un tel cas de figure, la logique du service public prévaut toujours, mais, plutôt que d'exercer un contrôle hiérarchique, l'État exerce un contrôle de tutelle. L'État peut également contracter des ententes de service portant délégation de compétences avec des associations ou des organismes volontaires qui, sous réserve de recevoir les ressources nécessaires, assurent l'offre de certains biens et services. Dans ce deuxième cas de figure, qui repose sur un partenariat entre l'État et la société civile, la logique du service public doit composer avec la logique associative. L'État peut aussi s'engager dans des partenariats public-privé (PPP), pratique qui a fait couler beaucoup d'encre au cours des dernières années (voir l'encadré 6.2).

Encadré 6.2. **Les PPP**

La collaboration entre les secteurs public et privé n'est ni une idée ni une pratique nouvelles. Mais l'appellation actuelle, PPP, serait apparue aux États-Unis dans les années 1960 lors de l'adoption d'une politique de revitalisation des installations urbaines. Pratiquement oubliée dans les années 1980 où l'idéologie dominante préconise la privatisation et réclame un État creux (*hollow state*), elle revient en force au début des années 1990, préconisée cette fois par les tenants du New Public Management et les organismes internationaux tels que la Banque mondiale et l'OCDE. En 1997, en Grande-Bretagne, Tony Blair en fait une priorité de sa réforme de l'action publique. Cela dit, les PPP peuvent emprunter diverses formes.

L'« impartition » est le fait d'accorder à une entreprise privée certaines fonctions techniques de soutien. Par exemple, l'entretien d'immeubles gouvernementaux, la collecte des ordures ménagères ou l'offre de soins à domicile. Le partenaire public peut être propriétaire des actifs (cas des immeubles) ou non (cas des ordures ménagères), mais il demeure responsable du service devant la population et rémunère son partenaire privé. C'est ce dernier qui est l'employeur des ressources humaines mises à contribution, qui encaisse les profits ou qui assume les pertes de l'exploitation.

L'« affermage » peut prendre deux formes. Ou bien l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'État qui en assure le fonctionnement (p. ex. les hôpitaux). Le capital de départ et la propriété sont privés. L'État paie un loyer, il est l'employeur et le responsable du service. Les risques liés à la construction sont assumés par le privé ; ceux liés à l'exploitation, par le public. Ou bien les actifs appartiennent au public qui en confie l'exploitation au privé (p. ex. les transports en commun). Le privé verse alors un loyer et se finance en tarifant l'utilisateur et en bénéficiant ou non de subventions d'appoint.

La « concession » voit le partenaire privé construire ou acheter à l'État un actif pour le rénover, l'exploiter puis le céder ou le revendre à l'État (p. ex. les infrastructures routières). Le partenaire privé est propriétaire des actifs jusqu'à leur session à l'État, responsable devant la population et employeur des ressources humaines. Il fournit le capital et se finance en tarifant l'utilisateur ou en recevant des subventions gouvernementales. Il encaisse les profits et assume les pertes. Il s'agit le plus souvent de contrats de longue durée pour des activités de conception, de construction, de financement et de gestion d'équipements ou de services publics.

Selon leurs promoteurs, les PPP favorisent le respect des délais et des budgets prévus tout en permettant l'apport de capitaux et de savoir-faire provenant du privé. Pour leur part, les opposants soulignent, entre autres, les dangers suivants : la perte d'expertise des services publics et la dépendance de l'État vis-à-vis du marché, la détérioration des conditions de travail du personnel, l'augmentation des coûts (le privé empruntant à des taux moins préférentiels que ceux de l'État). Enfin, selon plusieurs analystes, le degré de complexité des projets est à prendre en compte : si la concession d'autoroutes ne soulève pas de problème particulier, il n'en va pas de même pour la construction d'hôpitaux surspécialisés.

Les deux autres grands moyens d'intervenir font appel à la logique du marché, mais une logique du marché régulée. L'État peut tout d'abord agir par la distribution de ressources : ressources financières (depuis les subventions, les garanties de prêt ou les bonifications d'intérêt pour les entreprises jusqu'aux crédits ou bons d'achat aux consommateurs) ; ressources informationnelles (les statistiques publiques, par exemple) ; connaissances scientifiques et techniques (les recherches nationales) ; animation et accompagnement des acteurs ; etc. L'État peut enfin encadrer l'activité des acteurs par sa législation et sa réglementation.

• **L'organisation de l'administration**

Quel que soit le mode qu'elle emprunte, une intervention de l'État entraîne des responsabilités pour son administration centrale : production de biens et de services, supervision et contrôle, allocation de ressources ou activités de régulation. Il n'existe pas de critères rationnels et objectifs pour répartir ces responsabilités. Les États s'efforcent bien sûr de respecter le principe de la spécialisation des activités, soit de regrouper les activités de même nature dans des structures spécifiques. Mais il subsiste toujours des zones grises, des chevauchements et même des antagonismes potentiels entre les ministères et les organismes : la plupart des interventions et des programmes d'État impliquent plusieurs ministères et organismes qui, en raison de leurs fonctions, de leurs intérêts et de ceux de leur secteur, peuvent avoir des visions diverses et même divergentes d'un même dossier. Comme elle s'est beaucoup accentuée au cours des cinquante dernières années,

cette interdépendance a conduit les États à se doter d'organismes de coordination et d'harmonisation (les comités interministériels de coordination et leurs secrétariats), l'arbitrage étant sous la responsabilité de l'organisme central de budgétisation et du chef de gouvernement.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la création ou la transformation des structures administratives. La création d'un nouveau ministère peut viser les objectifs suivants : obtenir une plus grande efficacité administrative (délester un ministère de tâches trop nombreuses et trop disparates pour en confier la responsabilité à un nouveau ministère, par exemple) ; mettre en lumière un secteur ou un problème qui prend de l'importance et répondre ainsi à des groupes de pression (création d'un ministère de la condition féminine ou de l'environnement, par exemple) ; assurer des postes à certaines personnes pour des raisons politiques (dans un gouvernement de coalition, par exemple) ou autres. Les mêmes raisons peuvent justifier la mise sur pied d'un organisme autonome lorsqu'elles se conjuguent avec la volonté d'assurer une plus grande souplesse juridique et administrative à la nouvelle entité (en la libérant de certaines règles habituelles de l'administration centrale) pour traiter plus rapidement et plus efficacement avec le secteur privé ou encore pour associer des citoyens ou des groupes représentatifs à la gestion d'activités publiques.

Le choix des modes d'intervention et des structures administratives repose donc sur un ensemble de facteurs. Et il n'est jamais définitif. Comme nous le verrons dans la quatrième section de ce chapitre, les vagues successives de réformes administratives poussent tantôt à l'intervention directe de l'État, à la centralisation et à la réglementation, tantôt à la dévolution des responsabilités, à la décentralisation, à la déconcentration et à la déréglementation.

3. Le processus décisionnel et les contrôles

Ainsi qu'il en est pour toute autre organisation, l'action d'une administration publique dépend essentiellement des décisions qui sont prises quant aux objectifs qu'elle doit poursuivre et aux ressources qui lui sont allouées pour le faire. Dans ce processus décisionnel, l'exécutif jouit bien sûr d'un leadership fort. Mais, en démocratie, ce leadership doit s'inscrire dans un cadre légal donné et fait l'objet de plusieurs contrôles. Voilà ce sur quoi portera cette troisième section qui abordera successivement le processus décisionnel, puis les différents contrôles.

3.1. Le processus décisionnel

En démocratie, la décision est un acte politique dans la mesure où elle engage la responsabilité gouvernementale et exige donc des décideurs qu'ils en répondent devant l'assemblée des élus. En conséquence, et particulièrement dans les pays à tradition anglo-saxonne, seuls les acteurs qui détiennent un mandat politique sanctionné par l'électorat ont la responsabilité des décisions engageant la collectivité nationale. Fonctionnaires, groupes de pression et autres intervenants peuvent être considérés comme des acteurs, mais non comme des décideurs politiques. Par ailleurs, autant les problèmes que les instruments pour les résoudre sont devenus d'une telle complexité, qu'aucun gouvernement, *a fortiori* aucun chef de gouvernement, ne peut prétendre au rôle de décideur absolu. L'équipe gouvernementale détient bien le statut de décideur et en porte la responsabilité ultime, mais, techniquement, elle ne peut assumer correctement son rôle sans l'aide et la collaboration d'une multiplicité de personnes et d'organismes qui composent l'administration publique.

• Le cadre légal

Dans les démocraties, le gouvernement et l'administration doivent être subordonnés aux lois. Certains États s'inspirent de la tradition juridique d'Europe occidentale et soumettent leur administration à un régime légal particulier, le droit administratif. D'autres États (le Québec et le Canada, par exemple) ont adopté la tradition juridique anglo-saxonne et assujettissent, de façon générale, leur administration aux mêmes lois que les citoyens, groupes et corporations; c'est le régime de droit commun. Cette dernière tradition s'est toutefois partiellement modifiée à la faveur de l'expansion de l'État. On a alors estimé qu'il était nécessaire d'élaborer des règles de droit s'appliquant spécifiquement aux institutions relevant de l'État. C'est ainsi que, même dans les pays à tradition juridique britannique, le droit administratif s'est développé parallèlement au droit commun.

Le droit administratif contient l'ensemble des règles définissant les droits et les obligations de l'administration et les conditions de son fonctionnement interne. C'est non seulement selon ce droit que l'administration est structurée et organisée (les lois de création des ministères, des organismes et des institutions publiques), mais aussi de lui qu'elle tire sa capacité d'agir, les limites de son action et ses modalités d'intervention. L'administration est encadrée juridiquement dans ses tâches de gestion financière (*Loi de l'administration financière*), de gestion du personnel (*Loi de la fonction publique*) et de gestion de biens matériels.

C'est également le droit qui accorde à l'exécutif et à l'administration le pouvoir d'adopter des règlements qui ont force de loi auprès des citoyens. En effet, le pouvoir réglementaire doit toujours être permis par une loi et doit être exercé en complémentarité et en conformité avec celle-ci. Enfin, le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et de l'administration, qui consiste en une certaine liberté d'agir et de prendre les décisions jugées opportunes, est lui aussi défini, encadré et limité par le droit.

• Le cheminement procédural

Voyons maintenant ce qu'il en est du processus décisionnel en tant que tel. Pour qu'un gouvernement en vienne à adopter un décret, à annoncer le dépôt d'un projet de loi ou à proclamer une nouvelle directive, il a fallu qu'il y ait d'abord une prise de conscience de l'existence d'un « problème ». Cette perception peut trouver sa source à l'extérieur (dans des mobilisations collectives ou des campagnes de presse) comme à l'intérieur de la machine administrative et gouvernementale, ou encore émaner du parti au pouvoir. La réflexion et les études préparatoires à la décision seront entamées à partir du moment où un membre du gouvernement s'en fera le porteur. Fréquemment, et sauf urgence, une initiative s'inscrit dans un programme de travail administratif et politique élaboré à l'avance et annoncé par le chef du gouvernement (lors de son discours inaugural, par exemple, au Québec).

La préparation peut emprunter deux voies différentes. Ou bien elle se fait en secret, au sein de comités restreints, de façon à préserver le maximum d'autonomie du pouvoir d'État à l'égard des groupes d'intérêt. Ou bien, au contraire, elle comporte une phase de larges consultations, ouvertes à toutes les organisations sociales représentatives et à tous les groupes d'intérêt susceptibles de se sentir visés par les mesures envisagées. Le gouvernement peut alors, par exemple, faire connaître ses intentions et tenir une commission parlementaire pour recueillir les avis. Qu'il y ait ou non consultation, la préparation de la décision fera appel à des rencontres formelles (au sein des comités ministériels ou de leurs secrétariats) et informelles entre ministres et hauts fonctionnaires. Selon leur capacité de convaincre les ultimes décideurs (ministres et chef du gouvernement), les différents acteurs pourront faire prévaloir plus ou moins leurs intérêts sectoriels, leur logique d'expert (coûts par rapport aux avantages escomptés, par exemple, pour ce qui concerne les responsables budgétaires) ou leur logique politique (acceptabilité sociale des mesures envisagées).

En guise d'illustration, nous présenterons succinctement le cheminement procédural prévalant au Québec. Les décisions sont prises par le Conseil des ministres présidé par le premier ministre. Mis à part les projets de décret et les projets de nomination, tout projet de décision qui y est soumis doit se présenter sous la forme d'un mémoire portant la signature d'un membre de ce conseil. Le mémoire doit comprendre l'exposé de la situation, un rappel des lois existantes, la présentation des solutions possibles et l'analyse de leurs implications, ainsi que les recommandations du ministre. Avant de le soumettre à la discussion, le Secrétariat général du Conseil exécutif aura remis le mémoire à tous les ministères, organismes, comités et secrétariats dont il juge nécessaire de recueillir l'avis. Le Conseil du trésor, par exemple, doit se prononcer sur tout projet ayant des incidences financières et budgétaires. Lorsque tous les avis ont été produits et que, s'il y a lieu, les arbitrages ont été effectués, le mémoire est administrativement prêt à être inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres et pourra l'être effectivement selon la décision du premier ministre. Le Conseil procède aux décisions par consensus, dont le premier ministre se fait juge. Il fonctionne à huis clos afin de permettre des discussions franches et de garantir la confidentialité nécessaire aux projets gouvernementaux.

• **Le processus budgétaire**

La préparation et l'approbation du budget constituent un acte gouvernemental essentiel qui définit concrètement l'orientation des politiques publiques. Au Québec, au Canada et dans les pays à tradition anglo-saxonne, les textes les plus importants à cet égard sont les suivants : le discours du budget – qui présente la politique financière d'ensemble du gouvernement ; le livre des crédits – qui présente par ministère et par catégorie de dépenses l'ensemble des débours prévus pour l'année suivante ; les plans annuels de gestion des dépenses – qui détaillent les débours prévus de chaque ministère ; et le bilan annuel qui présente le relevé des dépenses réellement effectuées.

Tous ces textes doivent être transmis à l'Assemblée afin qu'elle puisse contrôler les revenus et les dépenses étatiques. C'est au cours des luttes qui ont opposé parlements et exécutifs aux XVIII^e et XIX^e siècles que s'est imposé ce principe de l'autorisation parlementaire, selon lequel tout impôt, toute dépense publique doit faire l'objet d'une loi votée en chambre. Ce principe a pour contrepartie le principe de l'initiative gouvernementale, qui précise que seuls les projets

de loi financière présentés par le gouvernement seront considérés par l'Assemblée. Afin de faciliter le contrôle parlementaire, les principes suivants sont également respectés : le principe de l'annualité budgétaire ; le principe de la prescription des crédits – les sommes non dépensées après un an sont annulées ; le principe de la consolidation des revenus – les fonds perçus doivent être versés dans un compte unique afin d'éviter les caisses noires ; le principe de l'affectation spécifique des crédits – qui permet aux parlementaires de connaître le plus précisément possible l'usage des sommes qu'ils votent ; et le principe des contrôles comptables et parlementaires – qui permet un contrôle d'exécution régulier.

C'est l'exécutif qui prépare (et exécute d'ailleurs) le budget. Au Québec, cela implique un ensemble de travaux administratifs préparatoires qui s'échelonnent sur les douze mois précédant le dépôt du budget à l'Assemblée. Le Conseil des ministres arrête d'abord les grandes orientations et les cibles ministérielles de dépenses. Puis, sont élaborés le budget (par le ministère des Finances) et le livre des crédits (par le Conseil du trésor, selon l'architecture institutionnelle existante). L'élaboration du livre des crédits exige évidemment la participation des ministères. Une fois que le Conseil du trésor leur a indiqué les cibles ministérielles de dépenses, les ministères doivent préparer des estimations détaillées de chacun de leurs programmes de dépenses. Appelée « revue de programmes », cette phase dure plusieurs mois (de juin à septembre) et s'achève par la transmission des plans ministériels au Conseil du trésor. Celui-ci les examine, effectue les derniers ajustements, puis dépose au Conseil des ministres ses recommandations quant aux enveloppes ministérielles finales. Après décision du Conseil des ministres – qui est, faut-il le rappeler, la seule instance décisionnelle, les comités de ministres tel le Conseil du trésor n'ayant qu'un pouvoir de recommandation –, le Conseil du trésor avise les ministères des enveloppes finales et leur fait parvenir le guide de préparation des plans annuels de gestion des dépenses.

Pour conclure cette section, nous allons maintenant nous intéresser aux réformes qui ont eu lieu depuis la fin des années 1980 en matière de budgétisation. Dans un contexte marqué par la volonté d'orienter la gestion sur les résultats et de rendre l'information budgétaire plus transparente, plusieurs administrations sont passées d'un système de budgétisation axé sur les moyens à un système établissant un lien entre les crédits octroyés et des objectifs mesurables.

Ainsi, la France, par exemple, a adopté une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (voir l'encadré 6.3). Toujours en vue d'une information budgétaire plus transparente, quelques gouvernements ont adopté le principe de la comptabilité d'exercice selon lequel une transaction est comptabilisée au moment où elle intervient et non au moment où le paiement est effectué. On assiste également dans plusieurs pays à l'insertion de l'annualité budgétaire dans une perspective plus longue. Le principe d'annualité, qui consiste à fixer pour une année la durée de l'exercice budgétaire, est historiquement lié au contrôle parlementaire. Son application pose toutefois problème, car l'action publique s'inscrit dans la durée, ce que tend à masquer un découpage en budgets annuels. Sans remettre en question le bien-fondé du principe du vote annuel du budget, son insertion dans un cadre de dépenses dont l'horizon est le moyen terme favorise une discussion de fond sur les orientations gouvernementales. Notons enfin que certains gouvernements favorisent aujourd'hui la participation citoyenne au moyen de consultations prébudgétaires.

Encadré 6.3. **La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**

Entrée en vigueur par étapes, la LOLF s'applique à toute l'administration française depuis le premier janvier 2006. Elle vise une plus grande transparence des informations budgétaires et veut faciliter les choix stratégiques en matière de finances publiques. Autrefois défini par ministère, le budget général de l'État est désormais découpé en missions, programmes et actions. Afin de permettre aux parlementaires d'exercer un meilleur contrôle sur la dépense publique, l'administration doit désormais rendre compte chaque année de l'efficacité de son action. En retour, les gestionnaires gagnent une certaine liberté dans l'allocation des ressources. Jusqu'à maintenant, les avis à l'égard de la LOLF sont partagés, les gestionnaires se plaignant notamment de la complexification des procédures.

3.2. Les contrôles

Basé sur la loi, les règlements, les directives administratives et la jurisprudence, le contrôle de l'administration cherche à prévenir les actes illégaux, les abus et l'arbitraire, et à assurer réparation en cas de dommages

causés par l'administration. Il peut également viser l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé de l'administration. On peut distinguer les quatre formes de contrôle suivantes.

Il y a tout d'abord le contrôle politico-administratif. Contrôle interne à l'administration, il réside dans le pouvoir hiérarchique de supervision, d'approbation et, le cas échéant, de correction. Contrôle du supérieur sur le subordonné, mais également des organismes de contrôle ministériels ou gouvernementaux (le Contrôleur des finances, par exemple, au Québec) sur les services administratifs, il peut s'exercer *a priori* ou *a posteriori*, viser la régularité (le respect de la règle) ou l'opportunité (l'à-propos des décisions ou des actions). Les autres formes de contrôle dont il sera maintenant question sont toutes trois extérieures à l'administration elle-même.

La première forme de contrôle externe est celle assumée par le pouvoir législatif. L'assemblée représentative (ou les assemblées selon le cas) effectue à la fois un contrôle-maîtrise des opérations, par l'adoption des textes législatifs et du budget, et un contrôle de vérification. Au Québec, ce dernier s'exerce directement – par des commissions parlementaires, par exemple, lorsqu'elles scrutent les engagements financiers pour s'assurer de leur conformité ou qu'elles examinent les rapports annuels de gestion – et indirectement – par l'entremise du vérificateur général qui, au nom de l'Assemblée nationale, effectue *a posteriori* une vérification intégrée portant sur la régularité et l'opportunité des décisions et des pratiques administratives.

La deuxième forme de contrôle externe est exercée par les administrés, par l'intermédiaire de l'opinion publique, des médias ou encore des organismes de protection des droits des citoyens (ombudsman, Commission des droits de la personne, Commission d'accès à l'information, etc.).

La troisième et dernière forme de contrôle externe, l'une des plus importantes, est celle exercée par les tribunaux judiciaires et administratifs. Au Québec, par exemple, certains tribunaux ont juridiction pour surveiller et contrôler l'administration, et les citoyens peuvent faire appel aux tribunaux de droit commun ou à des tribunaux administratifs pour demander la révision de décisions administratives lorsque ces appels sont prévus par la loi.

4. Les réformes administratives

Depuis les années 1980, un grand nombre de pays ont entrepris la modernisation de leur secteur public. Les motifs avancés sont les contraintes financières et budgétaires, les multiples attentes des populations aux prises avec des situations économiques et sociales complexes, le rôle que jouerait désormais la compétition entre systèmes publics dans la concurrence économique internationale – compétition par le différentiel des coûts, mais également par la qualité des interventions – et la volonté de profiter des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Si les raisons militent en faveur des changements sont relativement claires, leur sens n'est cependant pas toujours évident. Dans ce qui suit, nous allons examiner cette question à la lumière des éléments d'un bilan des réformes auquel a procédé au tout début des années 2000 le Comité de la gestion publique de l'OCDE, le PUMA. Cela nous permettra de clarifier par la suite les principales questions soulevées par les réformes.

4.1. Un bilan des réformes

Soulignons tout d'abord que les principaux constats du secrétariat du PUMA rejoignent ceux formulés par un certain nombre d'auteurs au cours des dernières années. Le premier, et sans doute le plus fondamental, est qu'il n'y a pas *un* modèle de réforme administrative non plus qu'un *one best way* de la modernisation. Cette double affirmation va à l'encontre du discours normatif qui a dominé l'arène internationale dans les années 1980 et 1990 ; elle propose un important recadrage du débat sur la modernisation du secteur public. Le secrétariat maintient toujours que les pays ont tous à s'ajuster aux profonds changements qui les affectent, mais il convient dorénavant que tous ne relèvent pas, ne peuvent ni ne doivent relever ce défi de la même façon.

Parmi les facteurs expliquant cette diversité, les chercheurs de l'OCDE notent bien sûr l'état de l'économie, les pays qui ont entrepris les réformes les plus radicales ayant été le plus souvent aiguillonnés par une crise budgétaire ou par une opinion publique convaincue que les niveaux d'impôts et de dépenses publiques tiraient la compétitivité nationale vers le bas. Mais ils insistent surtout sur les quatre dimensions suivantes touchant le rapport État/société tel que nous l'avons abordé dans le chapitre 5 : la représentation de l'État qui prédomine dans une société donnée et l'attitude des citoyens à l'égard de l'importance

du rôle que l'État doit jouer ; la place effective que l'État occupe dans les différents secteurs relativement aux acteurs de la société civile et du marché ; l'architecture institutionnelle existante et le partage des pouvoirs entre les paliers de gouvernement ; le type de relation entre les acteurs de la société civile, les syndicats par exemple, et l'État.

Nous pouvons illustrer l'importance des modalités qu'emprunte le rapport État/société en rappelant que les réformes les plus radicales se sont pratiquement toutes produites dans des pays de culture anglo-saxonne. Or, cette culture tient comme idéal un État minimal qui laisse les individus et les groupes d'une société autonome et autosuffisante œuvrer à l'atteinte de leurs propres buts, et qui accorde par conséquent un rôle déterminant au marché et au libre choix des consommateurs par rapport aux autres formes de coordination et d'allocation des ressources. L'OCDE signale enfin le rôle de la culture administrative et plus particulièrement du type de relation existant entre les règles et les comportements : les réformes impliquant invariablement des changements de règles, le respect ou le non-respect de celles-ci devient en effet déterminant pour leur réussite.

La reconnaissance de la diversité et les origines de celle-ci conduisent le secrétariat du PUMA à souligner l'importance d'évaluer l'applicabilité des pratiques aux différentes situations et cultures nationales. Aussi remet-il en question la notion de meilleure pratique : une réforme qui veut dépasser la rhétorique ne saurait se limiter au choix parmi un assortiment de « meilleures pratiques » sans véritable analyse de la dynamique du système national concerné. Le mimétisme est d'autant moins souhaitable que certaines réformes qui avaient été jugées exemplaires ont avec le temps eu des conséquences non souhaitables pour une bonne gestion des affaires publiques.

Plusieurs sont aujourd'hui d'avis que la notion de meilleure pratique et la prétention de posséder une doctrine cohérente et universellement applicable en matière de réforme administrative – doctrine qualifiée de nouvelle gestion publique – ont fait des dégâts considérables dans les pays en développement et les pays en transition. Proposées par des consultants internationaux ou imposées en tant que conditions d'obtention de prêts, certaines initiatives ont aggravé les problèmes par manque d'attention aux spécificités nationales. C'est ainsi que la privatisation s'est imposée sans architecture appropriée ni sur le plan juridique ni sur le plan de la régulation ;

la décentralisation s'est faite sans contrôle crédible ; la délégation de pouvoir s'est effectuée en l'absence d'une culture administrative respectueuse des règles. Inappropriées et inefficaces, ces initiatives ont produit un gaspillage des ressources et créé des illusions quant aux possibilités d'amélioration.

Que les programmes de réforme ne puissent être importés clés en main et qu'il faille être circonspect face à la possibilité de généraliser lesdites meilleures pratiques, cela ne signifie évidemment pas que le partage des acquis soit inutile. Aussi, dans ce qui suit, allons-nous rappeler certains de ces acquis en nous penchant successivement sur les différents types d'enjeux soulevés par les réformes.

4.2. Les enjeux liés à la conception d'ensemble d'une réforme

• L'analyse de la dynamique du système national

Le bilan dont nous venons de rappeler les principaux éléments nous a déjà permis d'introduire ce premier enjeu qui apparaît fondamental. On ne saurait réussir la réforme d'une administration sans tenir compte de la culture politique qui imprègne cette administration. Au-delà des arrangements institutionnels, il faut saisir les modes de coopération qui prévalent. Nous pouvons nous référer ici aux idéaux-types de la gouvernance introduits au chapitre précédent.

Nous allons maintenant évoquer les autres enjeux soulevés par les réformes, d'abord en matière de conception générale, puis dans des domaines plus spécifiques touchant les principales orientations préconisées par la nouvelle gestion publique.

• La prise en compte des spécificités de la gestion publique

Plusieurs réformes ont prôné l'application à l'administration publique d'un mode de gestion entrepreneurial propre au secteur privé. Cela n'est pas sans intérêt, mais il faut savoir conjuguer ces nouvelles façons de faire avec les spécificités de la gestion publique : le rôle des politiciens, la multiplicité des parties prenantes, les valeurs fondamentales (intérêt général, égalité des citoyens en ce qui a trait à l'accès aux services publics et aux emplois dans la fonction publique, principe du mérite, etc.), les contrôles exceptionnels et l'imputabilité.

- **L'agencement d'aspects potentiellement contradictoires**

Nous venons de le signaler : la gestion publique est beaucoup plus complexe que la gestion privée. Cela ne tient pas à la taille des organisations, mais bien au mandat de l'administration et aux modalités qui en découlent. Ainsi les réformes doivent-elles parvenir à agencer des objectifs qui s'imposent tout en étant potentiellement contradictoires : meilleur contrôle aux dirigeants politiques et plus grande discrétion administrative ; efficacité administrative, réponse aux attentes des citoyens et sensibilité politique ; ou encore responsabilisation des employés et attribution de l'autorité au sommet.

4.3. Les enjeux liés à des orientations spécifiques

Comme nous avons déjà traité des questions de privatisation, de décentralisation et de dévolution des responsabilités, nous allons nous arrêter ici sur les autres orientations préconisées par la nouvelle gestion publique.

- **La déconcentration et l'allégement réglementaire**

Quatre enjeux nous semblent ici importants. Premièrement, on doit éviter la fragmentation organisationnelle et assurer une perspective gouvernementale. Il faut trouver les moyens d'équilibrer des objectifs nombreux et potentiellement contradictoires : la déconcentration, la simplification et l'assouplissement d'une part, et l'attachement à certains principes (principe du mérite, par exemple) et à certains objectifs (action positive et égalité d'accès à l'emploi, par exemple) d'autre part. Deuxièmement, il faut se garder de la centralisation intra-organisationnelle. Troisièmement, il faut assurer le changement de fonctions pour les organismes centraux : une mission dorénavant plus axée sur les questions de stratégie, la coordination, l'évaluation, le soutien et le conseil. Il faut enfin mettre en place les systèmes d'information de gestion appropriés.

- **La gestion axée sur les résultats**

Nous pouvons dégager ici deux enjeux. Il y a tout d'abord la nécessité de déterminer des indicateurs de rendement pertinents. Les dangers sont de ne s'en tenir qu'à une simple notion de coût ou de surévaluer les coûts (plus faciles à mesurer) par rapport aux bénéfices et de ne mettre l'accent que sur des extrants quantifiables ou plus facilement

quantifiables. Il faut apprendre à intégrer les indicateurs d'efficacité (plus rigoureux), les indicateurs d'efficacité et les évaluations portant sur la satisfaction des usagers et sur la qualité qu'ils reconnaissent aux services. Il faut également apprendre à gérer la divergence des intérêts : alors que les « opérateurs » ont souvent tendance à fixer des objectifs de départ au plus bas niveau afin de pouvoir s'améliorer et à éviter les indicateurs qui permettraient de comparer leur rendement à celui des autres, les organismes de contrôle auront la tendance inverse. Il faut enfin respecter la spécificité des unités responsables de l'élaboration des politiques, des programmes et du contrôle : contrairement aux services administratifs (unités de soutien) et aux entités axées sur la production et l'exécution, ces unités ne se prêtent pas bien à la mesure du rendement et exigent par ailleurs des structures soutenant la créativité et la rapidité de réaction.

Le second enjeu consiste à ne pas négliger les évaluations globales des politiques et des programmes qui sont d'une autre nature (mesure d'impacts).

- **La séparation entre les responsabilités opérationnelles et les responsabilités de politiques, et la contractualisation des rapports comme mécanisme de délégation de l'autorité**

À cet égard, les cinq enjeux principaux apparaissent les suivants : 1) déléguer une autorité plus grande en matière d'allocation des ressources et de fourniture de services ; 2) assurer une gestion efficace de la liaison politiques-opérations selon un mode d'aménagement horizontal plutôt que selon une chaîne de commandement verticale ; 3) concevoir, particulièrement au niveau régional, des structures permettant des systèmes de prestation intégrée de services (guichet unique, regroupement de services, etc.), ce qui suppose un fonctionnement matriciel interorganisationnel ; 4) assurer la responsabilisation et la participation des employés tout en accordant un leadership fort aux échelons supérieurs ; et 5) éviter la multiplication de la « paperasserie » dans l'établissement des relations contractuelles.

- **L'instauration de mécanismes d'imputabilité**

Il faut ici : 1) distinguer le mieux possible les domaines qui sont du ressort des ministres (effets des politiques et des programmes sur la société) de ceux qui relèvent des hauts fonctionnaires (gestion des ressources) ;

2) assurer la pratique la plus exhaustive et la mieux équilibrée possible de l'imputabilité en reconnaissant aussi bien les réussites que les échecs ou les erreurs; 3) protéger les relations de confiance entre les ministres et leurs fonctionnaires.

• **La rémunération au rendement**

Cette orientation n'est pas sans difficulté et l'on peut se demander jusqu'où elle est véritablement applicable au secteur public. En effet, il peut être difficile de concevoir un système d'évaluation du rendement que les employés estiment juste et valable, qui comprenne des indicateurs clairs, mesurables, acceptés par tous et qui permette de différencier les niveaux de rendement. Il faut de plus être capable de fournir un financement suffisant pour assurer non seulement des primes, mais aussi des augmentations de salaire appréciables à ceux qui reçoivent les plus hautes notes. Enfin, la dernière difficulté est de parvenir à contrer les effets potentiels de division et de démotivation.

• **L'approche clientèle et la qualité des services**

Deux points apparaissent ici fondamentaux. Premièrement, il faut habiliter les employés de première ligne : certains pouvoirs doivent être délégués et le rôle de la direction, redéfini en conséquence. Il faut aussi reconnaître le droit à l'erreur et admettre par ailleurs que la qualité des services est fonction du degré de satisfaction des employés tout autant que de celui des usagers. Deuxièmement, il faut savoir concilier les attentes des citoyens avec les volontés des dirigeants politiques.

4.4. Les enjeux en matière de démarche

La manière d'instaurer une réforme a autant d'incidence sur sa réussite que son contenu même. Voici une série de conditions qui apparaissent fondamentales en cette matière :

- Engager à la fois le sommet et la base des organisations. Il faut un leadership fort, mais également une approche participative, une réforme qui ne serait pas appropriée par les fonctionnaires n'ayant que très peu de chance de réussir. Il faut instaurer un nouveau contrat psychologique entre gestionnaires et employés, contrat qui repose sur le respect et la confiance mutuelle, l'engagement personnel et le travail d'équipe.

- Accorder le temps et les ressources nécessaires : la transformation des structures peut être assez rapide, mais le changement de valeurs demande du temps, ce qui n'empêche pas de miser sur l'action.
- Appliquer une approche différenciée en fonction des paramètres structuraux : la dimension de l'organisation, la nature des activités, le degré et la forme d'interaction directe avec les citoyens, le niveau de technicité et de professionnalisation, etc.
- Procéder par expériences sélectives (l'expérimentation, la dissémination, l'institutionnalisation).
- Développer les interventions des organismes centraux en matière d'appui, de conseil, de coordination et de maintien de la cohérence.
- Gérer les transitions : les changements importants ne se décrètent pas, ils s'organisent. Il faut permettre au personnel de faire le deuil des anciennes façons de faire pour qu'il accepte de s'investir dans les nouvelles.
- Offrir aux gestionnaires et aux employés la formation dont ils ont besoin pour assumer leurs nouveaux rôles.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BRAUD, P. (1997). *Science politique 2. L'État*, Paris, Éditions du Seuil.
- CÔTÉ, L. (2006). «L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique», *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil.
- DEL CAMP, A. (dir.) (1995). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, coll. «Notes et études documentaires», n° 5004-05.
- D'IRIBARNE, P. (1998). *Cultures et mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil.
- D'IRIBARNE, P. (1989). *La logique de l'honneur*, Paris, Éditions du Seuil.
- DREYFUS, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie*, Paris, Éditions La Découverte.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1995). *Décentralisation : un choix de société*, Québec, ministère du Conseil exécutif.

- GOW, J. I., M. BARRETTE, S. DION et M. FORTMANN (1993). *Introduction à l'administration publique*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur.
- GREFFE, X. (1992). *La décentralisation*, Paris, Éditions La Découverte.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2006). «L'évaluation de politiques et de programmes publics», *Télescope*, vol. 13, n° 1.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005a). «La gestion par résultats dans le secteur public», *Télescope*, vol. 12, n° 3.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005b). «La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques», *Télescope*, vol. 12, n° 2.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005c). «Les partenariats public-privé», *Télescope*, vol. 12, n° 1.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2005). *Moderniser l'État. La route à suivre*, Paris, Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2001). *La modernisation du secteur public. Réflexion sur dix années d'efforts*, Paris, Service de la gestion publique, Comité de la gestion publique, PUMA 13.
- PETERS, B. G. et D. J. SAVOIE (dir.) (1998). *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Québec, Centre canadien de gestion, Presses de l'Université Laval.
- PETERS, B. G. et D. J. SAVOIE (dir.) (1995). *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Centre canadien de gestion, Presses de l'Université Laval.
- SMITH, B. C. (1985). *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, Londres, George Allen and Unwin.
- STIGLITZ, J. E. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.

CONCLUSION

L'histoire de la démocratie libérale est-elle pour l'essentiel terminée? On pourrait répondre à cette question par l'affirmative puisqu'il est manifeste qu'il n'y a plus d'option crédible à cette démocratie. Contrairement à ce qu'il en a été au ^{xx}e siècle au cours duquel fascisme, communisme et régime à parti unique ont pu se présenter comme des solutions de remplacement, tous acceptent en effet aujourd'hui, tout au moins formellement, les principes de la démocratie libérale: État de droit, égalité citoyenne, gouvernement représentatif et alternance, etc. Et pourtant, une toute nouvelle histoire ne s'est-elle pas amorcée dans les années 1990 avec l'entrée d'une majorité de pays dans un processus de mise en place d'une démocratie libérale? Il faut se rappeler que, au début du ^{xx}e siècle, il y avait moins d'une dizaine de pays démocratiques dans le monde et que, encore dans les années 1980, la majorité des pays n'étaient pas de démocratie libérale.

Toutefois, si la démocratie libérale a pris une extension géographique considérable, n'est-elle pas par ailleurs dépassée? Le politique n'est-il pas en voie d'être éclipsé, l'individualisme tendant à primer sur toute préoccupation civique, les appartenances et les identités collectives à s'affirmer aux dépens de l'universalisme et l'expansion du droit à miner la capacité à délibérer et à décider en commun? Mais plutôt que de percevoir ainsi ces phénomènes comme des oppositions à la démocratie, ne pourrait-on les saisir comme des tensions dont la démocratie peut se nourrir? C'est le point de vue qui a été nôtre tout au long de ce livre où nous avons analysé successivement un certain nombre de tensions fondamentales qui ont été historiquement à la source du développement de la société démocratique moderne: tension entre l'autonomie de l'individu et la nécessité de créer des institutions contraignantes et légitimes, tension entre la nation-contrat qui se fonde sur l'humanisme abstrait et la nation-culture qui fait place aux appartenances, tension entre un libéralisme centré sur la défense des droits individuels et la volonté démocratique de délibération et de décision

en commun, tension entre un État qui respecte les libertés et un État qui promeut l'égalité des chances sinon l'égalité des conditions, tension de nature administrative entre la nécessité de conserver les acquis de la bureaucratie moderne et la volonté de rendre les organisations publiques plus performantes.

La modernité n'a sans doute pas épuisé son potentiel émancipateur.

Où en sont nos États démocratiques ? Comment abordent-ils les nouveaux défis auxquels ils sont confrontés ? Quelle appréciation peut-on faire des transformations qu'ils ont initiées en matière de gouverne et de gestion publique ? Répondre à ces questions suppose que la situation actuelle soit jugée non seulement à la lumière d'un futur idéal, mais en prenant aussi en compte la trajectoire historique l'ayant précédée. Voilà la voie proposée au lecteur dans cet ouvrage qui s'arrête tout d'abord à l'émergence et aux principales caractéristiques de l'État moderne démocratique, pour aborder par la suite les défis majeurs auxquels est aujourd'hui confronté cet État : mondialisation, intégration des nations dans un contexte de fortes revendications identitaires, affirmation des droits individuels, questionnement de la place de l'État et des modes d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques. Les thèmes traités et les problématiques abordées présentent un intérêt non seulement pour celles et ceux qui s'adonnent à l'étude et à la pratique de l'administration publique, mais également pour tout citoyen, toute citoyenne qui désire mieux comprendre sa société politique.

Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique, LOUIS CÔTÉ y assume la direction de L'Observatoire de l'administration publique, un pôle de veille et de recherche comparative au service des administrations publiques. Directeur et rédacteur en chef de la revue *Télescope*, il s'intéresse de façon particulière à l'évolution des modèles nationaux de gouvernance et aux réformes qui ont cours dans les administrations publiques.

ISBN 978-2-7605-4110-8



9 782760 541108

PUQ.CA