

Revivifier la démocratie par l'institutionnel

Les rapports entre démocratie et institutions sont souvent posés de manière conflictuelle. On a tendance à opposer la « pureté » de la première aux aspects bureaucratiques voire totalitaires des secondes. Pourtant, non seulement la démocratie ne peut se passer d'institutionnalisation, mais plus encore les institutions peuvent concourir à la revivifier. À condition de concevoir et de mettre en œuvre une gouvernance démocratique associant tous les acteurs concernés, de l'expression des besoins des citoyens à l'évaluation des politiques, en passant par des rapports fondés sur des démarches partenariales.

par
PIERRE BAUBY,
Enseignant et chercheur
en sciences politiques,
spécialiste des services
publics, Directeur de
l'Observatoire de l'action
publique de la fondation
Jean-Jaurès

La démocratie dans sa conception traditionnelle est le régime politique dans lequel le peuple est souverain (le peuple renvoie à la notion de citoyens). La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple » (Lincoln). Mais cette définition générale recouvre une grande variété de systèmes politiques et renvoie en particulier à la distinction entre démocratie représentative et démocratie directe. Dans une démocratie représentative, les citoyens élisent des représentants qui sont alors chargés d'établir les lois et/ou de les exécuter. Elle est devenue au fil du temps, dans le langage courant, synonyme du terme de démocratie. Dans une démocratie directe, le pouvoir est exercé directement par les citoyens, et non par l'intermédiaire d'organes représentatifs. La référence est souvent la démocratie athénienne (le gouvernement du peuple) dans laquelle les citoyens (en réalité, une minorité de la population parce que les femmes et les esclaves n'avaient pas des droits politiques) réunis en assemblée décidaient des lois, les magistrats aux fonctions administratives et exécutives étant tirés au sort, et les magistrats dont la fonction nécessitait une expertise étant élus et révocables par les citoyens. Dans un cas comme dans l'autre cependant, existent des institutions pour organiser l'expression des citoyens, mettre en œuvre leurs décisions, assurer le respect des décisions, ainsi que des lois et règles de vie de tout groupe humain. Mais ces institutions peuvent être facilitatrices de la démocratie ou au contraire autoritaires et étouffantes, voire totalitaires, pour les citoyens et la démocratie elle-même.

La démocratie implique l'existence d'institutions

Bien loin d'opposer la démocratie – dans la complémentarité entre sa forme représentative et sa dimension directe – et les institutions, il s'agit de rechercher ici les moyens permettant de revivifier la démocratie par l'institutionnel, donc de concevoir les institutions comme des outils d'organisation et de mise en œuvre de la démocratie et non comme des buts.

La vie en société nécessite l'existence d'institutions. Si chacun ne recherchait que ses propres intérêts, égoïstes en quelque sorte, la vie ensemble ne serait pas possible car elle serait, comme l'a montré Thomas Hobbes (1588-1679)¹, le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous.

Tout groupe social (du microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de la « société » ou de l'État) a en effet un intérêt collectif de groupe, dont le fondement est d'éviter la destruction de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent; la volonté de vivre ensemble implique la pacification.

Le lien social repose sur l'affirmation de la vie comme bien commun et sa conservation comme intérêt de tous; le passage de la guerre à la paix est passage de l'état de nature à la société civile; c'est pourquoi, l'autorité publique, en particulier l'État, est reconnue comme légitime par les hommes, bien qu'étant réductrice, par essence, de la liberté individuelle.



Crédit photo : Adrien Roussel-Fotolia.com

À chaque niveau d'organisation de la société (du micro au macro), il y a à la fois coexistence et lutte entre la diversité des intérêts particuliers (de chaque individu, de tout groupe ou collectif) et entre ceux-ci et un intérêt collectif ou général propre à la collectivité d'appartenance ou de référence, en même temps qu'il y a controverse et lutte quant au contenu de l'intérêt général.

Par-delà l'opposition de l'individu et du groupe, l'intérêt de chacun repose sur la pacification du groupe et celle-ci suppose la reconnaissance à la fois de l'individu comme sujet, de la légitimité de ses intérêts particuliers, de l'égalité de ses droits et devoirs. Une réelle pacification implique, dans tous les domaines, l'existence de formes d'expression et de modes de régulation de la conflictualité présente dans tout groupe comme dans chaque individu; la violence n'est le plus souvent que le mode antagoniste d'expression de différences, voire de contradictions, qui se sont accumulées faute de pouvoir s'exprimer.

À chaque niveau d'organisation de la société (du micro au macro), il y a à la fois coexistence et lutte entre la diversité des intérêts particuliers (de chaque individu, de tout groupe ou collectif) et entre ceux-ci et un intérêt collectif ou général propre à la collectivité d'appartenance ou de référence, en même temps qu'il y a controverse et lutte quant au contenu de l'intérêt général. Les rapports qui s'établissent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendante, s'imposant de manière descendante et/ou autoritaire, mais d'une unité contradictoire entre eux. Si les gouvernés acceptent d'obéir aux gouver-

nants, ce n'est pas seulement parce que ces derniers disposent de moyens de coercition (le « monopole de la violence légitime »²), mais aussi parce que les gouvernés ont le sentiment que les gouvernants agissent peu ou prou pour assurer leur sécurité et plus largement l'« intérêt général ». Les institutions sont fondées à la fois sur la persuasion et sur la contrainte.

L'action publique s'est ainsi construite dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de la société, ce que le marché seul, reposant sur la rivalité et la concurrence, ne permettait pas.

Mais pour être reconnue comme « légitime », l'action publique, du niveau local au plan national, européen, voire mondial, doit reposer sur des fondements démocratiques. Elle implique donc l'existence d'institutions pour organiser l'expression de la diversité des aspirations et intérêts présents dans tout groupe humain, pour promouvoir leur confrontation par le débat public, pour permettre de concilier, de choisir et/ou d'arbitrer entre des options différentes, pour assurer la mise en œuvre et le respect des choix ainsi décidés, pour en évaluer les effets et la pertinence, pour développer le « retour d'expérience » et préparer les choix ultérieurs. C'est l'objet même du « politique » que de permettre la régulation de la vie en société.

Du « gouvernement » à la « gouvernance »

Dans cette problématique, des institutions ont été progressivement mises en place, reposant sur plus ou moins de participation des habitants et citoyens, visant à la fois à faire des choix et à désigner ceux qui en assureront la mise en œuvre.

Bien loin d'opposer démocratie participative et démocratie représentative, les institutions démocratiques doivent reposer sur la combinaison de leurs dynamiques respectives: la participation pour l'expression des besoins, des aspirations et de leurs évolutions, la représentation pour les choix et leur mise en œuvre, leur exécution.

Dans la réalité du fonctionnement des sociétés, l'aspect « exécution » a eu tendance à prendre le pas sur les autres fondements de la démocratie. Les élections ont souvent été considérées comme l'alpha et l'oméga de la démocratie, car elles permettaient de personnifier les choix et les orientations, de désigner des exécutifs. Mais une fois élus ou légitimés par l'élection, les exécutifs ont tendu à se considérer comme les réels détenteurs des pouvoirs et les seuls légitimes à les exercer. Et tout pouvoir a tendance spontanément à aller au bout de ses pouvoirs, et même au-delà... Cette exacerbation de la représentation conduit à ravalier les citoyens au rang d'objets, sauf au moment où ils mettent leur bulletin dans l'urne... On peut ainsi considérer que la démocratie peut être confisquée par les élus et les gouvernements, qu'ils soient nationaux ou locaux.

La concentration des pouvoirs sur les exécutifs s'accompagne souvent d'un phénomène de présidentialisation: à la manière dont les institutions de la V^e République reposent sur une forte présidentialisation, on a assisté à un phénomène équivalent dans les collectivités territoriales, avec la prééminence des présidents de Conseil régional ou de Conseil général, ou du Maire dans les communes.

Cette sur-concentration et cette forte personnalisation des gouvernements a des avantages: elle permet un raccourcissement des temps de décision et d'action, une personnalification des institutions et des politiques; mais elle peut entraîner un appauvrissement de la réflexion et des propositions, voire une confiscation de la démocratie. Les exécutifs risquent de devenir impotents à force d'être omnipotents! Les élus et les exécutifs disposent certes de la légitimité juridique; mais ils ont parfois tendance à considérer que la participation régulière des citoyens et usagers, les différentes formes de démocratie participative, voire de démocratie directe, sont des entraves à leur action.

Bien au contraire, l'expression systématiquement organisée par les citoyens des connaissances qu'ils ont, de leurs besoins et de leurs évolutions, par tous les canaux que permettent aujourd'hui les évolutions technologiques, des cahiers de plaintes aux sites interactifs, des panels de citoyens aux droits reconnus aux associations d'utilisateurs... est un atout pour l'efficacité de l'action des institutions, des élus et des exécutifs. Les décisions que ceux-ci seront amenés à prendre, les arbitrages qu'ils seront amenés à rendre, seront d'autant plus pertinents qu'ils auront été éclairés, en amont, par l'expression plurielle des destinataires.

Ces dernières années le concept de « gouvernance » est venu progressivement prendre le pas sur celui de « gouvernement ». Ce dernier se conçoit de manière descendante: l'exécutif gouverne, définit des stratégies, des politiques, des mesures et les met en œuvre dans la société; c'est une démarche *top-down*.

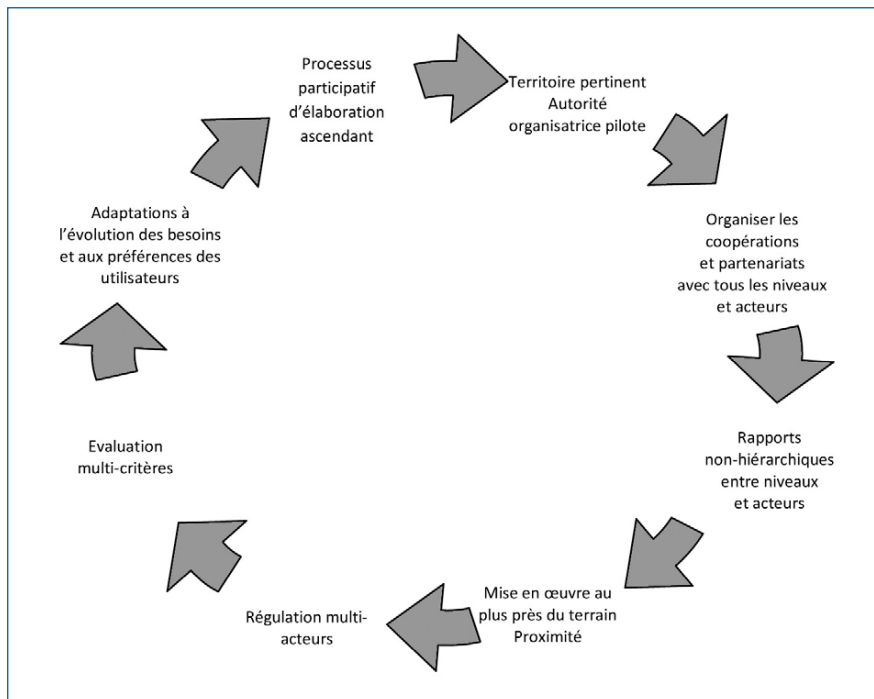
Outre des effets de mode, le changement sémantique recouvre des mutations beaucoup plus profondes.

La gouvernance renvoie à la complexification d'enjeux et de systèmes qui ne peuvent plus se limiter à être appréhendés à un seul niveau territorial et par un seul acteur. Leur maîtrise implique aujourd'hui de faire converger la réflexion et l'action de plusieurs niveaux d'organisation des sociétés, ce qui amène à parler de « gouvernance multi-niveaux », de tous les acteurs ou parties-prenantes concernés, la « gouvernance multi-acteurs » et en intégrant les dimensions économiques, sociales et culturelles.

Aujourd'hui, par exemple, on ne peut plus appréhender les enjeux de l'eau seulement au niveau de la ressource locale et des réseaux de distribution, mais on doit intégrer le cycle de l'eau (production, traitement, transport, distribution, traitement des eaux usées, bassins versants, etc.). On ne peut plus organiser le système de santé sans prendre en compte la diversité des bassins de vie, la densité de la population, mais aussi la taille critique de certains équipements. On ne peut plus définir la politique de l'éducation sans essayer de répondre aux enjeux de géographie économique et à ceux des bassins d'emploi, des mutations démographiques et sociales, du processus d'europanisation...

Cette dynamique appelle à sortir de toute forme de compétence exclusive attachée à telle ou telle institution, et à concevoir et à mettre en œuvre un cercle vertueux (cf. schéma) combinant:

- L'organisation de l'expression démocratique des besoins de manière systématique et régulière par des processus de démocratie participative et/ou directe, permettant pour chaque domaine d'organisation de la vie collective de définir les objectifs de l'action publique par un processus participatif du bas vers le haut (démarche *bottom up*).



Le cercle vertueux de la gouvernance

- Pour chaque domaine d'action publique, la définition du territoire le plus pertinent responsable du pilotage » du processus de gouvernance (définition et action) et, sur cette base, la désignation de l' « autorité organisatrice ». Selon les enjeux et leur complexité, l'autorité organisatrice pourra être une municipalité (voire un quartier de celle-ci), l'intercommunalité, l'agglomération ou la métropole, le département ou la région, l'État central ou l'Union européenne.
- Mais la désignation d'une « autorité organisatrice » n'implique pas l'attribution de compétences exclusives ni de relations hiérarchiques. La gouvernance suppose l'organisation de la coopération et du partenariat entre chaque autorité organisatrice et tous les autres niveaux et acteurs concernés.
- La désignation de l' « autorité organisatrice » n'implique pas la concentration à son niveau de tous les moyens d'action, mais au contraire la mise en œuvre de l'action publique aussi près que possible des citoyens-utilisateurs selon le principe de proximité.
- Parmi les responsabilités de l' « autorité organisatrice » figure l'organisation de la régulation et du contrôle de l'action publique, là encore avec la participation de tous les acteurs et parties prenantes, afin d'assurer la prise en compte de toutes leurs aspirations et attentes et de rendre des comptes » aux citoyens dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen³.
- Le développement de processus d'évaluation multi-critères et multi-acteurs, car l'évaluation de l'action publique repose sur une série de facteurs qu'il s'agit de combiner, les coûts comme la qualité et la sécurité, le caractère abordable comme toutes les formes d'accessibilité, etc.
- L'adaptation à l'évolution des besoins, des préférences et des choix démocratiques des citoyens-utilisateurs, car l'action publique est par essence évolutive dans le temps et dans l'espace.

Ce processus n'a pas de fin ; il ne peut qu'être circulaire et continu.

Bien loin d'opposer démocratie représentative, démocratie participative et démocratie directe, la gouvernance implique de conjuguer leurs avantages respectifs dans une démarche ouverte, afin de faire des nécessaires institutions des outils d'une gouvernance démocratique.

P. B.

1. Thomas Hobbes, *Léviathan* (1651).

2. Max Weber, *Le Savant et le politique* (1919).

3. Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée (Article XIV). La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration (Article XV).