

Congrès AFSP 2009

Section thématique 28

Acteurs, référentiels, instruments et énoncés : la spécificité d'une approche
« francophone » des politiques publiques en débat.

Axe 2

Bruno Jobert (IEP de Grenoble)

brunolucienjobert@gmail.com

Dimensions non majoritaires de la démocratie

Le zèle réformateur de l'actuel président de la République a surtout suscité des réflexions et des critiques visant le style personnel du chef de l'état. Les réformes tous azimuts qui ont été lancées posent pourtant un problème fondamental au-delà de ces problèmes personnels: c'est celle des limites de la légitimité majoritaire dans une démocratie. En effet nombre de ces réformes visent à affirmer ou à conforter la place du pouvoir majoritaire dans les institutions.

La rhétorique est simple et rituellement répétée: le politique doit avoir les moyens de conduire des actions qui ont été validées par le suffrage universel. Il peut légitimement asseoir son contrôle sur les institutions qui conditionnent son action: piloter l'action des procureurs au nom de la politique pénale, faire une politique de l'audiovisuelle à travers la nomination des directeurs de chaînes, assujettir la gestion de la recherche à un contrôle plus rapproché de ses institutions etc. Dans cette perspective, toute opposition à ces réformes est stigmatisée comme une mise en cause du suffrage universel: les gouvernants ont été élus sur un programme et tous ceux qui s'opposent à sa mise en œuvre sont de mauvais démocrates qui ont forcément tort puisqu'ils sont minoritaires.

C'est cette rhétorique et cette pratique majoritaires que l'on voudrait interroger ici.

Il ne s'agit pas de revisiter les thèses conservatrices de la tyrannie des majorités qui plaident en faveur d'une version élitiste et limitée de la démocratie représentative. Il ne s'agit pas plus de reprendre à notre compte la vision antipolitique des néolibéraux selon laquelle la représentation politique est la prisonnière de pressions particularistes et de ce fait s'éloigne dans son action des intérêts généraux de la société: la protection du marché et la sûreté des citoyens.

Nous postulons ici que la démocratie ne commence pas en effet par l'exercice de la volonté majoritaire, ni même par la désignation de représentants. Elle est fondée sur la reconnaissance de chaque citoyen comme un sujet autonome de la collectivité politique. Sa base est donc l'égalité des citoyens, égalité qui se décline dans un ensemble de droits civils, sociaux et politiques. Le rôle légitime de ces citoyens ne s'arrête pas à la sélection des dirigeants. Il doit s'affirmer dans un espace public où les décisions des gouvernants sont délibérées et évaluées.

La démocratie ne se réduit donc pas à l'exercice du pouvoir majoritaire. Il faut que celui-ci s'exerce dans le respect d'institutions et de règles qui, elles, n'obéissent pas au principe de la majorité. On explorera ces dimensions non majoritaires de la démocratie sur quatre niveaux, la citoyenneté, la préservation de l'alternance politique et la délibération publique et le service public.

La constitution des citoyens comme des acteurs autonomes présuppose deux types d'institutions.

Il s'agit au premier chef de celles qui garantissent les droits civils et politiques des citoyens. L'indépendance de la justice, les cours constitutionnelles répondent à cette exigence. L'existence de recours qui débordent du cadre national comme les différentes juridictions européennes vont dans le même sens.

Mais il faut aussi que les citoyens disposent du « capital civique » (Milner) pour exercer utilement leurs droits. La question de l'autonomie des institutions qui assurent cette socialisation est ici tout à fait cruciale.

La préservation de l'alternance politique implique que ni la majorité au pouvoir ni aucune force sociale ne dispose pas de leviers disproportionnés d'influence sur les jugements des citoyens. La « démocratie du public » que Bernard Manin appelle de ces vœux n'est pas un acquit irréversible de l'évolution politique. Elle se définit par le fait que « les canaux par lesquels se forme l'opinion publique politique sont relativement neutres par rapport aux clivages entre les partis en compétition pour le pouvoir. Ces canaux ne se limitent pas aux médias, ils recouvrent aussi les forums et cénacles d'experts qui façonnent les idées circulant dans les médias.

L'exigence de neutralité peut être mise en cause de deux manières. D'une part, la majorité peut être tenté par une main mise sur les institutions publiques qui concourent à la formation de l'opinion publique. D'autre part, la privatisation de ces institutions peut aussi conduire à de fortes asymétries dans l'accès des acteurs politiques à ces canaux.

L'action des institutions régulatrices des médias peut corriger les inégalités d'accès les plus évidentes, mais elle ne peut pas venir à bout de biais idéologiques plus profonds ni compenser l'osmose entre certains courants politiques et les détenteurs de certains médias ou de certains centres d'expertises.

Autrement dit, la privatisation des médias et de l'expertise ne signifie pas forcément une mise à distance de la coalition majoritaire ni une ouverture de l'espace public dès lors que la majorité politique entretient des liens privilégiés avec ce nouveau secteur privé.

La délibération publique constitue le troisième niveau d'analyse des dimensions non majoritaires de la démocratie. En effet, la légitimité de l'action d'un gouvernement ne peut se limiter à sa conformité au programme soumis aux électeurs. D'une part, les programmes sont souvent ambigus et se satisfont souvent de figures de rhétorique pour concilier les attentes contraires des électeurs. D'autre part, les cas ne manquent pas où les gouvernements sont conduits en cours de mandats à des réorientations parfois radicales de leurs politiques. Dans ces conditions, le débat électoral autour des programmes ne suffit pas à conférer une légitimité aux actions menées par la majorité. Encore faut-il qu'elles soient validées par des délibérations publiques qui éclairent les citoyens sur les raisons de ces actions. Certes la règle majoritaire garde toute sa légitimité dans la décision. Encore faudrait-il que les discussions

qui la préparent n'aient pas été biaisées par une influence trop asymétrique de la coalition majoritaire sur les institutions du débat public. Celles-ci concernent la mobilisation de l'expertise, les dispositifs de participation et de concertation sociale, et enfin la mise en œuvre des politiques.

La frontière n'est pas toujours facile à tracer entre la légitime exigence de la majorité de voir les institutions de l'expertise instruire en priorité les pistes qu'elle privilégie et la tentation des gouvernants de faire fonctionner ces institutions à leur seul profit. Mais cela n'implique pas pour autant ni une intrusion dans le travail même de ces institutions ni une appropriation exclusive des données qui en résultent. Cette proposition peut s'appliquer à plusieurs types d'activité, recherche scientifique, collecte et études statistiques. À l'évidence, l'indépendance des forums scientifiques, l'autonomie des institutions statistiques sont des ingrédients importants d'une délibération politique ouverte. La question mérite également d'être posée pour les activités d'expertise, d'études, de projet et d'évaluation car c'est dans ce domaine que la tendance à l'appropriation par le pouvoir majoritaire est la plus forte. Par un singulier détour, cette monopolisation de l'expertise sera d'autant plus aisée que le pouvoir majoritaire confiera ces travaux au secteur privé délibération publique ouverte.

La question de l'autonomie et de l'ouverture de l'expertise n'a de sens que dans une perspective où la démocratie majoritaire est complétée et enrichie par la concertation et la négociation sociale et par des formes de démocratie participative. Dans ce cadre, le pouvoir majoritaire décide de ne pas de passer en force pour imposer sa ligne à une minorité et à des acteurs sociaux placés devant le fait accompli –comme le modèle de la démocratie majoritaire de Lijphart le postule. Il préfère développer des espaces, des forums de concertation qui facilite la construction de compromis, dans l'esprit du deuxième modèle de Lijphart sur la démocratie de concorde.

Au fond, l'enjeu de cette discussion sur le débat public serait de savoir si la définition de l'intérêt public peut être le seul fait d'une représentation majoritaire ou si au contraire elle doit être éclairée par une délibération publique qui dépasse les frontières des majorités électorales.

La mise en œuvre des politiques pose également la question des limites de l'action majoritaire. Celle-ci doit concilier deux impératifs: l'intervention publique est nécessaire pour contenir les inégalités et réguler le marché, les bénéfices de cette action ne doivent pas être appropriés par la majorité au pouvoir. En ce sens comme le montre Ezra Suleiman la démocratie a partie liée avec la bureaucratie envisagée ici comme un mode professionnel et impartial de conduite de l'action publique

Les professions et les corps qui assurent cette mise en œuvre ne se considèrent pas comme de simples exécutants d'une action publique qui se définirait en dehors d'eux mais exigent plutôt d'avoir leur mot à dire dans la définition même de cette action et se posent en gardiens d'une mise en œuvre impartiale dégagée des tentations clientélistes des patrons politiques. La doctrine du service public formalise cette aspiration des fonctionnaires à maintenir à distance les pressions du pouvoir majoritaire.

Penser les dimensions du pouvoir majoritaire ne consiste pas à reprendre les antiennes de la conception élitiste selon lesquelles trop de démocratie tue la démocratie. Cela implique au

contraire une nouvelle mise en perspective de la démocratie représentative dans ses liaisons avec l'état de droit et la délibération publique