

Pierre BELLEVILLE

Réflexions sur la démocratie de demain

L'avènement de la Ve République nous a tous conduits à une réflexion sur la démocratie. A propos de la Constitution gaulliste, à propos de chacun des avatars du régime, cette réflexion s'est concrétisée dans un débat sur les institutions. Etudes et variations sur le régime présidentiel et sur le gouvernement de législature ont ainsi quitté la sphère des professeurs de droit constitutionnel pour tomber dans le domaine public. En pratique, pourtant, le débat n'avance guère. Le régime en est arrivé à vivre sans Constitution ou plutôt à mettre entre parenthèses celle qu'il s'est donnée. Demander l'application de la Constitution gaulliste devient par contre-coup une manière de s'opposer à de Gaulle, celle dont se contente pour le moment le M.R.P. Quant aux communistes, leurs propositions se limitent à la réunion d'une Constituante, la seule question pour eux étant d'en revenir au régime d'assemblée, et d'y revenir dans un climat de Front populaire.

Quant à Pierre Mendès-France, il réclame un gouvernement de transition dont une des tâches serait de préparer de nouvelles institutions. Très bien, mais lesquelles ? Ici, colloques, hommes politiques, juristes, rentrent en scène et le débat reprend : beaucoup condamnent le régime parlementaire que nous avons connu. On lui oppose soit le régime présidentiel, soit le gouvernement de législature, mais la description des avantages respectifs de l'un ou de l'autre ne nous convainc pas. Le contexte politique en effet donne à ce débat l'allure d'une discussion autour des perspectives de replâtrage. Ce sont les juristes qui argumentent, mais les solutions réelles sont préparées par cette même classe politique que nous connaissons bien et dont les actes quotidiens prouvent qu'elle n'a pas changé.

Est-ce sur sa politique algérienne qu'elle juge le régime ? Non, mais sur la date des élections. Elle gronde et fait l'insupportable parce que le Premier ministre n'est pas parlementaire, elle est foncièrement attachée

à ses prérogatives, s'insurge de voir les puissances économiques paraître à sa place sur le devant de la scène au lieu de rester en coulisses à tirer les ficelles.

Son attitude éclaire le débat institutionnel et en révèle les insuffisances. Ce débat nous masque le vrai problème, celui d'une réflexion plus profonde sur la démocratie.

Dans les pages qui suivent, nous tentons simplement d'avancer des propositions qui puissent servir de base à cette réflexion et à une large discussion.

I. LES INSTITUTIONS SONT-ELLES LA DÉMOCRATIE ?

Les institutions ont-elles une valeur par elles-mêmes ? Peuvent-elles être jugées autrement que par référence au contexte historique qui les a vu naître ?

Les définitions classiques de la démocratie sont essentiellement d'ordre juridique et institutionnel.

Dans leur cadre, un régime est réputé démocratique s'il répond à deux critères :

— S'il reconnaît au citoyen les possibilités légales (plus exactement s'il supprime les entraves légales) à l'exercice de certaines libertés individuelles jugées essentielles : liberté de pensée, liberté d'expression, liberté de propriété (de disposer de ses biens), liberté d'association (cette dernière ayant d'ailleurs été considérée pendant longtemps comme un obstacle aux autres).

— Si le pouvoir y est dévolu d'une manière élective et dépend, d'une façon ou d'une autre, de jeux de majorité. Ce critère dans l'esprit de beaucoup conditionne le premier et la démocratie finalement apparaît réalisée s'il existe un régime « représentatif » le seul problème du monde moderne étant de rendre ce régime efficace.

Pourtant une étude de l'histoire des nations démocratiques occidentales dans les deux cent dernières années, une étude des difficultés réelles rencontrées par l'instauration du régime parlementaire hors de sa sphère d'origine, nous rappelleraient opportunément que des institutions — quelles qu'elles soient — n'ont pas de valeur propre indépendante de la civilisation, de l'ordre social dont elles sont les superstructures. Les institutions démocratiques telles que nous les connaissons ont été une tentative pour répondre — au nom d'un certain idéal — aux problèmes qui se posaient aux nations occidentales à un certain stade de leur développement technique, économique et social. Il peut être intéressant d'étudier objectivement dans quelle mesure elles ont répondu à ces problèmes. Il est vain de discuter abstraitement, hors des contextes de temps et de lieu, de leur valeur absolue, du degré de démocratie que représente tel ou tel système constitutionnel. Il vaut mieux admettre au départ qu'il existe, dans la recherche de la démocratie, des tentatives diverses, traduites à des moments donnés par divers systèmes constitutionnels. Aucun d'eux ne peut être considéré autrement que comme une tentative.

Comment définir une démocratie ? Par l'analyse de ses institutions ? Ou bien d'abord par l'analyse du degré de participation des citoyens à l'ensemble des affaires publiques ?

S'il n'existe pas — dans l'absolu — d'institutions démocratiques modèles, il ne peut pas exister non plus de régime démocratique modèle. Un régime, dit démocratique, ne peut donc être défini comme étant celui où — une fois pour toutes — la démocratie existe. En réalité, elle n'existe nulle part, elle est un objectif, elle n'est pas une situation.

L'objectif, c'est la création de rapports sociaux démocratiques. La réalisation de cet objectif dépasse singulièrement le cadre statique d'un système institutionnel.

Dans une société comme la nôtre, la création de rapports sociaux démocratiques, préconisée par certains hommes, est entravée, par l'existence d'autres modes de rapports sociaux — par exemple par le rapport que la propriété privée des moyens de production crée entre le patronat et la classe ouvrière — que défendent d'autres citoyens. Il existe en France une tendance à la démocratie constituée par les possibilités qu'offrent les institutions, par les habitudes, par l'existence de groupes sociaux divers adoptant une attitude de liberté vis-à-vis du pouvoir des groupes dirigeants de l'économie, etc. Il existe aussi une tendance contraire. Les institutions favorisent plus ou moins l'une ou l'autre. Un régime démocratique c'est celui dont les institutions favorisent, organisent la tendance à la démocratie. Le degré de démocratie atteint n'est pas mesuré par référence à ces institutions elles-mêmes, aux possibilités théoriques qu'elles offrent, mais par le degré de participation des citoyens aux affaires publiques, atteint dans un pays donné à un moment donné.

Les institutions ne constituent donc pas la démocratie mais son cadre. Les meilleures sont celles qui fournissent, à un moment donné, le cadre le mieux adapté pour permettre la participation du plus grand nombre possible de citoyens, au plus grand nombre possible d'affaires publiques. Elles ne peuvent donc ni être jugées dans l'absolu, ni considérées comme immuables. Simple instrument destiné à réaliser le maximum de démocratie, elles doivent être modifiées, adaptées selon les résultats atteints de l'expérience.

Les institutions ne sont-elles pas simplement une machine à « produire de la démocratie » ?

Si l'on admet cela, on ne peut borner le débat à une analyse comparée et statique des différents systèmes français qui se sont succédés sous le signe de la démocratie, et des systèmes étrangers qui s'en réclament également. Il faut au contraire faire partir le débat de l'analyse dynamique des réalités sociales et des besoins de notre époque et ceci, non pas en se donnant comme objectif de prévoir des institutions stables et efficaces (stabilité et efficacité constituent des moyens de la démocratie et non des objectifs) mais en réfléchissant aux « qualités » — l'efficacité en est une — que doivent posséder des institutions pour permettre le plus haut « rendement » démocratique possible, pour permettre la « production » du maximum de démocratie.

La dégradation de fait des libertés individuelles ne provient-elle pas de ce que les libertés ne sont pas utilisées ?

De ce point de vue quelle est la situation en France ? On y parle souvent de la dégradation des libertés individuelles. Pourtant leur existence légale n'a été fondamentalement mise en cause, ni par ceux qui exercent aujourd'hui le pouvoir ni par ceux qui l'ont exercé. D'où vient donc cette dégradation ? Et d'abord est-elle réelle ?

Répondre à ces questions nous amène d'abord à constater le fossé qui peut se creuser entre l'existence d'un droit et son exercice. Que les Français conservent le droit légal de penser et de s'exprimer ne signifie pas que, dans les faits, ils pensent ou ils s'expriment. Encore faut-il qu'ils en aient d'une part l'envie, d'autre part les moyens. S'ils n'ont pas cette envie et ces moyens, bien que le droit existe, la liberté se dégrade tout comme s'atrophie un organe qui ne remplit pas ses fonctions.

C'est cette dégradation que nous constatons en France. Le gouvernement peut saisir les journaux à l'encontre d'un droit dont la lettre demeure intacte parce que le gros de l'opinion publique se désintéresse de la liberté de la presse. On peut penser que cette situation a été créée par la grande presse elle-même dans la mesure où elle a contribué à dépolitiser l'opinion.

On peut aussi se demander si l'apolitisme n'est pas provoqué par l'absence de moyens d'expression politique correspondant aux besoins ressentis et, par conséquent, par l'absence du goût d'utiliser les moyens existants considérés inconsciemment comme périmés

Ces moyens sont-ils vraiment périmés ? La lettre du droit elle-même répond-elle aux besoins actuels ? Notre liberté peut-elle chercher et trouver sa référence exclusive dans les principes libéraux de 1789 ? Cela n'est pas certain. Les libertés de 1789 apparaissent essentiellement comme des libertés individuelles. La liberté de penser, la liberté d'expression étaient d'autre part garanties par la liberté jugée la plus fondamentale de toutes, la liberté de propriété, de possession et de disposition des biens. Posséder un revenu, produit d'une terre ou d'une propriété industrielle, donnait à l'individu l'indépendance nécessaire à sa libre pensée et à sa libre expression.

Ces libertés théoriquement existantes n'apparaissent-elles pas comme privées de toute prise sur les rapports sociaux existants ?

Ces libertés individuelles ou plus précisément ces libertés que chaque individu exerçait seul, pour lui, excluaient la liberté d'association. Les associations (partis, syndicats, etc.) étaient considérées comme attentatoires à la liberté individuelle dans la mesure où elles faussaient le libre jeu des rapports entre individus égaux. Admise plus tard, sous la pression de la classe ouvrière, la liberté d'association continue à se trouver, dans la société libérale en position fautive.

Mais ce n'est plus seulement la classe ouvrière qui recherche la protection constituée par la liberté d'association. D'autres groupes s'en réclament. Le jeu des asso-

ciations, les droits résultant de l'association nous paraissent toujours en contradiction avec une société bâtie sur la propriété individuelle, notamment celle des moyens de production. Mais la liberté d'association nous paraît également de plus en plus la liberté motrice, celle qui conditionne la possibilité d'exercer les autres. Actuellement le salarié n'est libre de s'exprimer dans une société de pouvoir économique concentré que dans la mesure où existe le droit syndical. Le principe — la liberté des uns commence où s'arrête celle des autres — doit donc être corrigé. Il ne s'agit plus seulement de rapports entre les individus mais d'un jeu plus complexe de rapports entre des personnes et des communautés.

Parallèlement, la liberté de propriété cesse de jouer le rôle de garantie qui fut le sien autrefois. Le caractère oppressif de la propriété s'accroît dans la mesure où la puissance économique se concentre, mais le nombre d'hommes qu'une petite propriété rend indépendants, c'est-à-dire en état de penser et de s'exprimer librement devient de plus en plus faible. La liberté d'association remplace la liberté de propriété comme liberté de base, c'est une constatation lourde de conséquences.

Si donc, il y a dégradation des libertés, s'il y a arbitraire, c'est moins parce que le pouvoir écrase le droit que parce que le droit ne correspond plus aux besoins et au désir de liberté tels qu'ils peuvent s'exprimer aujourd'hui. Il ne correspond pas non plus aux moyens qui pourraient leur permettre de se traduire.

**Peuple souverain ou
communautés
de personnes ?**

Il apparaît immédiatement qu'une pareille sclérose ne peut être résorbée par une simple action de rénovation des institutions traditionnelles.

Certes celles-ci aussi sont sclérosées. Les projets de réforme dont on parle autour de nous, qu'ils aboutissent au régime présidentiel ou au gouvernement de législature, qu'il s'agisse même de la Constituante-à-tout-faire, chère aux communistes, visent tous à obtenir une meilleure efficacité, un meilleur fonctionnement des organismes traditionnels. On s'efforce de concilier l'efficacité et le principe de l'élection populaire des pouvoirs publics, on cherche à travers les études de sociologie électorale, des trucs pour obtenir des majorités stables, on feint de croire à la dépolitisation que révèlent les études de sociologie électorale — et il s'agit de tout autre chose que du nombre des abstentions —, mais personne ne semble s'intéresser beaucoup à la démocratie au-delà de ce qu'en est l'apparence. Personne en tout cas ne voulant constater le décalage fondamental entre le droit et les besoins de liberté, personne non plus ne remet en cause les principes sur lesquels reposent l'édifice institutionnel et ses variantes possibles.

En 1789, au concept de droit divin, fondement théorique de la monarchie absolue, fut substitué celui du

peuple souverain, fondement théorique de la République. Le peuple, entité abstraite ne pouvant en aucune façon exercer lui-même sa souveraineté, il fut admis qu'il la délèguerait. Participer par son vote à la délégation globale de la souveraineté populaire à une « représentation nationale « une et indivisible », comme la souveraineté populaire elle-même, fut pour chaque citoyen (défini de façon à peu près aussi abstraite que le peuple souverain) le seul geste démocratique possible

C'est cette base théorique qui doit être remise en question. Il est certes difficile et même impossible d'imaginer une vie démocratique fonctionnant autrement que par une délégation de pouvoirs mais celle-ci doit être conçue comme un moyen et non pas comme la conséquence d'un principe.

A la notion de souveraineté populaire, une et indivisible, déléguée globalement, à l'échelon le plus élevé possible, doit se substituer la notion, peut-être beaucoup moins satisfaisante pour la logique, mais finalement beaucoup plus réaliste d'une communauté démocratiquement gérée, c'est-à-dire où le plus grand nombre d'individus possible participe le plus possible au pouvoir.

Si l'on retient cette conception, on estimera que le degré de démocratie existant dans un pays donné se mesure à la densité de participation des habitants à l'ensemble des affaires à caractère public, c'est-à-dire aux affaires ayant des conséquences sur la vie publique, celles qui ne sont pas strictement individuelles ou familiales.

II. LA DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE, BASE DE LA DÉMOCRATIE

Les actes économiques relèvent-ils de la vie sociale ? Si oui, entrent-ils dans le domaine de la démocratie ?

Les définitions libérales restreignent les domaines d'action de la démocratie en posant en principe que les actes économiques individuels sont de caractère privé et n'affectent pas la vie sociale.

Il faut au contraire élargir ce domaine. Et d'abord constater que les actes économiques relèvent de moins en moins de décisions individuelles (ils en relèvent en raison inverse de leur importance), mais sont de plus en plus intégrés à la trame de la vie sociale. Si bien que les orientations politiques sont imposées au pouvoir par des données économiques échappant à son contrôle, à moins qu'il n'ait le moyen d'imposer les choix économiques rendant possibles les orientations politiques qu'il préconise.

Une suffisante maîtrise de l'économie conditionne l'existence d'un pouvoir démocratique réel. Au XVIII^e siècle, la démocratie, pour ses promoteurs, se concrétisait dans le contrôle du budget de l'État. Au XX^e siècle, elle se concrétise dans le contrôle du plan et celui des comptes de la nation, y compris les comptes des entreprises.

Peut-il y avoir unité de pouvoir ? N'assistons-nous pas au contraire à son éparpillement ?

Selon la tradition centralisatrice les interventions du pouvoir central, dépositaire de la souveraineté populaire, peuvent se produire à tous les échelons, dans tous les domaines de la vie publique sans altération ni déformation.

Or que voyons-nous autour de nous ?

D'abord que les fonctions des organes politiques de pouvoir, gouvernement ou parlement, sont chaque jour plus nombreuses et plus diverses. Le gouvernement est incapable, dans la mesure même où il accumule les pouvoirs, de rentrer en contact direct avec la masse des cas à traiter. Le pouvoir politique s'exerce à travers toute une série de réseaux économiques, sociaux, administratifs, etc. A côté de lui se dressent — à peu près indépendants, limités seulement par leur souci de l'équilibre de l'édifice, d'autres pouvoirs, d'abord celui des grandes entreprises, des banques, etc., ensuite tout ce qui constitue, de près ou de loin, depuis la grande presse privée jusqu'aux syndicats ouvriers, des groupes de pression. Dans cette situation, le mythe de 1789, celui d'une direction politique de l'État ayant reçu une délégation de pouvoir globale et totale et exerçant directement ce pouvoir, jusque dans les plus petits détails et les plus petites communes, s'évanouit.

Un pouvoir ou des réseaux de pouvoir à démocratiser ?

Il existe en fait des réseaux de pouvoir.

Chercher à établir une plus forte densité de participation démocratique c'est d'abord démocratiser le plus possible le plus grand nombre de ces réseaux de pouvoirs.

Moins le nombre de secteurs où intervient un contrôle ou une gestion démocratique, est important, moins le nombre de points d'intervention dans un réseau de pouvoir est élevé, plus chaque démocratisation de détail perd de son importance. Au contraire, plus les points d'intervention sont nombreux, plus ils peuvent communiquer entre eux plus facilement, il apparaît possible de « faire passer de la démocratie » à travers l'ensemble des réseaux de décision qui tous ensemble contrôlent et animent la vie économique, sociale, politique du pays.

La démocratisation n'est-elle pas d'abord une clarification ?

Pour cela, bien entendu, il faut d'abord les connaître. L'étude des réseaux actuels de pouvoirs ne révèle pas que leur complexité, mais aussi l'anonymat actuel dans lequel se perd notamment le pouvoir économique. A tous les niveaux, politique, administratif, économique, il existe doubles emplois, contradiction entre des pouvoirs différents et en même temps, il est difficile de savoir où se trouvent les pôles réels du pouvoir (telle branche économique n'est ni dominée par un monopole, ni composée d'entreprises indépendantes, mais constitue un enchevêtrement inextricable de holdings, de sociétés puissantes, théoriquement concurrentes, mais qui ont des filiales communes et ont signé des accords de production.)

Le premier travail de démocratisation est donc un travail de clarification et de simplification. En ce qui concerne l'économie, il est nécessaire que soient définies des entités de base, les entreprises, la manière dont elles s'insèrent dans une organisation économique de branche ou une organisation locale ou régionale. De même dans les autres domaines, il faut définir à la fois ce que sont les complexes de base — un groupe scolaire, un centre médico-social, une maison de jeunes — et insérer ces unités de base dans une double organisation, l'une territoriale, l'autre verticale.

La connaissance, la simplification et l'harmonisation des réseaux de pouvoir, permettra de décider à quels différents niveaux, il est possible et souhaitable de provoquer une intervention démocratique. Certaines interventions doivent être prévues au niveau des unités de base (de la production ou de la vie sociale), d'autres au niveau local, d'autres au niveau régional, d'autres à celui de la direction nationale de telle ou telle branche de production. Il n'y a pas, en principe, moins de possibilité de vie démocratique à un niveau qu'à un autre.

La démocratie économique n'est-elle pas objectivement une démocratie indirecte ?

Nous constatons, au contraire, que s'il s'agit d'unités ayant une réelle autonomie, et non de fausses structures locales mal greffées sur un système centralisé, ce qui est le cas actuel de nos municipalités, le cadre local permet davantage de démocratie.

La démocratisation de l'économie et de la vie sociale n'est donc possible qu'à partir d'une démocratisation des décisions, intéressant les unités de base. Les organismes démocratiques constitués à ce niveau et dont les membres seront recrutés par voie d'élection, désigneront leurs délégués aux organismes prévus pour les échelons supérieurs. La démocratie économique, destinée à gérer et à contrôler un système complexe où le pouvoir — même une fois qu'il aura été mieux défini et situé — ne peut être totalement centralisé, mais au contraire se répartir à différents niveaux, donc être indirecte ; les délégués élus à un Conseil économique national, par exemple, seraient alors élus par les conseils économiques régionaux, les conseils de branche de production, émanant eux-mêmes directement ou non des comités d'entreprise.

Qu'est que la démocratie de compensation ?

Dès maintenant, malgré l'absence de démocratie économique, la dispersion des pouvoirs provoque un phénomène de compensation, un pouvoir équilibrant l'autre, l'empêchant d'être absolu. Cette tendance doit être organisée de façon à faire de la compensation entre les pouvoirs un élément capital de la vie démocratique.

Dans le monde technique moderne, les pouvoirs centraux ont, quelle que soit leur origine, d'énormes possibilités de concentrer de la puissance. Il faut développer en contre-partie les pouvoirs de compensation. Cela

signifie d'abord décentralisation, extension des pouvoirs des collectivités locales, mais pas seulement cela.

La décentralisation, dans une société technicienne où la planification intensifie les intégrations verticales, risquerait — qu'elle s'exerce au plan local ou au plan des entreprises — de ne créer qu'une apparence de démocratie. Pour rendre celle-ci réelle — ou plutôt réalisable — il faut créer des organes d'intervention démocratique, dont le recrutement se fasse dans des secteurs différents, ou à des échelons différents. L'expérience yougoslave est intéressante en ce domaine. Elle consiste par exemple à nommer, soit pour remplir une tâche constante, soit pour résoudre un cas précis, concernant un quartier urbain, une commission composée d'une part de conseillers municipaux — le niveau au-dessus des quartiers, celui où l'on est censé avoir par rapport à leurs habitants une vue d'ensemble — et d'autre part de délégués choisis par la population du quartier intéressé.

L'intérêt n'est ni une abstraction, ni la simple somme des intérêts particuliers. Ne faut-il pas chercher à le faire surgir de l'interdépendance organisée des différents intérêts, de le faire apparaître non comme leur somme, mais comme leur dénominateur commun ?

Il faut donc démocratiser dans les réseaux de pouvoir, des points d'interférences variés, rechercher à la fois la représentation des intéressés et la compensation des intérêts particuliers possibles, des intérêts particuliers localisés, et des intérêts plus généraux. L'intérêt général alors n'est ni la somme des intérêts particuliers, ni une abstraction théoriquement indépendante d'eux. Il résulte d'une compensation, d'un jeu dialectique entre des intérêts plus particuliers (ou plus localisés) et des intérêts plus généraux. L'expression démocratique ne peut alors être recherchée ni par une simple échelle d'élection, ni par l'élection la plus directe possible de la direction. Les échelons de base ne sont voulus, ni totalement dépendants du pouvoir central, ni dans une situation de fausse indépendance individualiste. Il faut tenter de créer une interdépendance réelle, pratique et de faire du pouvoir central l'expression de cette interdépendance.

III. LES DIFFÉRENTS DEGRÈS DE LA VIE DÉMOCRATIQUE

La vie démocratique, même étendue à l'économie et décentralisée, peut-être plus ou moins active. La simple délégation par élection est la forme la moins active. Déposer dans l'urne un bulletin de vote est en effet un geste relativement passif. Pour un grand nombre d'électeurs, il est à peu près sans contenu. Il résulte d'une acceptation passive de la qualité d'électeur. Parfois, voter en arrive à être une manière de rejeter sur d'autres toute responsabilité. Dans le meilleur des cas, il s'agit de manifester sa confiance ou sa moindre défiance.

**L'existence de militants
organisés, facteur
démocratique
fondamental ?**

Il existe dès maintenant une forme beaucoup plus élevée de participation — sans réalité institutionnelle pourtant. C'est celle des militants, des animateurs, de ceux que Joseph Rovin appelle les nouveaux notables. Il faut indiquer à ce propos que toute forme organisée de vie démocratique active repose déjà et reposera demain encore davantage, sur l'existence de cette participation spontanée, volontaire et informelle. Elle est l'intermédiaire de plus en plus indispensable et souhaitable entre l'individu et la communauté qu'il s'agit de diriger.

Une participation active à la vie démocratique ne peut être réalisée si chaque participant ne dispose pas d'un éventuel support pouvant lui fournir d'abord formation et information, et ensuite des possibilités de confrontations, de synthèses préalables à une action publique ne portant le cas échéant que sur un aspect partiel. L'action publique en effet, devrait être précédée d'une réflexion que la complexité des problèmes exige collective plutôt qu'individuelle.

Ainsi, le droit d'association — admis difficilement, nous l'avons rappelé, et en fait corps étranger à la société libérale — devient le droit fondamental dans une société de recherche démocratique. C'est lui qui garantit les libertés individuelles classiques — liberté de pensée, liberté d'expression — c'est lui qui permet leur concrétisation, jouant le rôle que les libéraux de 1789 avaient dévolu au droit de propriété.

Politiquement, il se traduira — il se traduit déjà partiellement d'ailleurs — par l'intervention, dans chaque, secteur, en direction de chaque réseau de pouvoir et de chaque échelon, de groupes divers, de nature plus syndicale que partisane, réunissant avec divers degrés d'activité les citoyens concernés par tel ou tel aspect de la vie sociale. Leur intervention pourra prendre les formes les plus diverses, allant de l'étude aux fins d'information, jusqu'à la présentation de candidatures aux postes.

A partir de cette base spontanée, comment envisager une participation institutionnelle ?

Celle-ci peut essentiellement prendre deux formes : contrôle ou gestion. Le choix entre les deux dépend à la fois des besoins et des possibilités.

Que signifie par exemple : gestion démocratique de l'économie. Il s'agit d'abord que l'économie soit gérée responsablement — que le pouvoir dans ce secteur sorte de son anonymat actuel, plus grand finalement, dans sa concentration, qu'au temps des patrons propriétaires — que les niveaux de décisions nécessaires soient déterminés et que soit organisé l'accès démocratique à ces niveaux. Pour déterminer les niveaux de décision, il faut préciser quelles décisions peuvent être prises aux divers niveaux. Il n'est pas possible par exemple de parler vaguement de gestion démocratique à propos

**Contrôle, gestion,
formes différentes
complémentaires de
vie démocratique** et
la

d'une usine, mais il faut savoir ce qui, dans une certaine unité de production peut réellement donner lieu à des décisions localisées et ce qui dépend de décisions prises à un échelon supérieur. Dans le premier cas, il peut être question de gestion démocratique (en se gardant toutefois de confondre gestion et administration), dans le second, c'est seulement un contrôle de l'exécution, qui peut donner lieu à une intervention démocratique.

Si contrôle et gestion ne dépendent pas d'un choix théorique, on peut toutefois indiquer une ligne de tendance souhaitable : que soit recherchée progressivement la création d'un plus grand nombre possible d'occasions de gestion. La gestion constitue le degré le plus élevé de participation démocratique, même si elle s'exerce dans des domaines réduits. C'est elle qui, même à propos de détails, peut faire reculer l'anonymat du pouvoir.

Aux échelons de base d'ailleurs, les gestionnaires élus peuvent être assez proches de leurs mandants, pour que ceux-ci parviennent, au moins dans le cadre des associations qui les représentent, à participer à un contrôle démocratique réel. On arrive alors à imaginer, le long des réseaux de pouvoir, une dialectique continue entre gestion et contrôle, entre la gestion assurée par un plus petit groupe et le contrôle exercé par un plus grand nombre, qui peut être d'ailleurs gestionnaire au niveau immédiatement inférieur.

La réflexion sur la gestion et le contrôle doit être prolongée à partir d'expériences françaises et étrangères. La démocratie peut dans les différents secteurs de la vie sociale, s'exercer de différentes manières. Actuellement, par exemple, un comité d'entreprise peut, s'il gère directement ses fonds, décider d'une politique en matière de vacances. Il peut traduire ses décisions de deux manières : soit en équipant et en gérant lui-même des maisons de vacances, villages de toile, etc. ; soit en concluant un accord avec un groupement techniquement spécialisé, une fédération de maisons de vacances par exemple. Il s'agit là d'un organisme de caractère technique. Comme tous ceux qui se créent dans le domaine du logement, de la culture, des loisirs, de la distribution. Il apparaît difficilement qu'ils soient gérés directement par les usagers. Ils peuvent par contre, être des instruments de démocratie indirecte, utilisés et contrôlés par d'autres organismes démocratiques (comités d'entreprises, municipalités) à compétence plus large et moins précise.

Gestion et contrôle, gestion directe par les délégués des usagers ou des producteurs, et gestion indirecte d'organismes sociaux techniques, nous ramènent à la notion de compensation. Les expériences très partielles faites en France, les expériences yougoslaves, soulignent l'importance pratique et théorique de la compensation à réaliser entre différents secteurs, différents échelons et différents modes d'intervention. La recherche d'une véritable dialectique de la vie démocratique est inséparable de la notion même de recherche d'une progression de la démocratie.

IV. FORMATION ET INFORMATION

Peut-il y avoir démocratie si la recherche de la démocratie n'est pas partie intégrante de la culture ?

La recherche d'une réelle démocratie ne prend tout son sens que si elle devient une donnée culturelle, si elle s'intègre à la culture elle-même. Cela n'a pas été le cas jusqu'à aujourd'hui. Le citoyen abstrait, plaqué au XIX^e siècle sur les individus réels n'a guère trouvé sa place dans le système d'éducation en vigueur (peut-être parce qu'il n'était qu'une abstraction). Tout au plus, la morale laïque et la morale chrétienne ajoutent-elles le devoir civique, le devoir de voter et non celui de participer à la vie publique, aux obligations de l'homme. La démocratie n'est pas réellement intégrée à la culture.

Aller dans le sens contraire suppose d'abord que les sciences de la vie, les sciences économiques et sociales fassent partie de la culture générale. Les mécanismes économiques élémentaires doivent être considérés comme des connaissances de base, au niveau même de l'école primaire. Economie, sociologie, doivent ensuite prendre une place de base. Mais surtout à travers toute l'éducation, doit passer une orientation qui développe le sens de la responsabilité sociale aux dépens de l'individualisme culturel.

L'Université, dans un pays démocratique, ne doit-elle pas être indépendante ?

Une éducation de ce type ne peut être dispensée que par une Université indépendante des églises, des partis de l'Etat. L'Université doit être considérée comme l'un des réseaux de pouvoir à démocratiser. Il devrait même être suffisamment indépendant pour constituer dans son ensemble un pouvoir global de compensation. Cette indépendance de l'éducation, la remise de sa direction à des organes directement ou indirectement démocratiques, n'est cependant pas qu'une garantie — de toute façon indispensable, contre la dictature intellectuelle. L'indépendance de l'Université est en elle-même une condition pour que cette Université soit la base du développement d'une civilisation de responsabilité sociale et de recherche démocratique.

Le problème de la formation ne se limite pas aux questions scolaires. Peut-il y avoir démocratie sans éducation permanente ?

Le problème de la formation ne se limite pas à celui d'une Université démocratisée dans sa gestion, dans le recrutement de ses élèves, dans la culture dispensée. Apparaît ensuite ce que, selon un vocable à la mode on peut appeler l'éducation permanente.

L'éducation permanente c'est essentiellement l'organisation, en dehors de la période scolaire, quelle que soit la durée de celle-ci, de possibilités d'éducation professionnelle et non professionnelle (civique ou culturelle) ; possibilités comprenant à la fois l'enseignement lui-même et les moyens d'en profiter (congés culturels entre autres). La notion d'éducation permanente est inséparable de toute recherche démocratique. Il est par exemple, impossible de parler de participation réelle

à la gestion d'une entreprise si les gestionnaires élus n'ont pas eu et n'ont pas la possibilité d'acquérir des compétences ou de les améliorer autrement que par un effort individuel, durant leur temps libre.

La fonction d'éducation permanente (ou de formation, le mot formation excluant ici l'éducation universitaire), est donc une fonction démocratique décisive. Elle ne peut être remplie, elle aussi, que si elle est exercée démocratiquement, que si sa part dans le revenu national une fois déterminée par le plan, elle ne dépend ni de l'Etat ni de l'un de ses réseaux de pouvoir qui la conditionne.

Ce ne sont pas les directeurs d'usines qui pourront former les ouvriers à la gestion des usines, ni l'administration qui peut former des usagers à la gestion des services.

Peut-elle être une des tâches de l'Université ? Il ne semble pas. Si l'on veut réaliser une formation (ou éducation permanente) démocratique, il ne suffit pas de détacher pour ces tâches, des enseignants en nombre suffisant. L'Université peut avoir son mot à dire, mais aussi les syndicats, les mouvements de jeunes, les associations culturelles, les ouvriers. Les organismes techniques d'éducation permanente font partie des instruments de démocratie indirecte cités plus haut. Il y a davantage : pour être réellement des instruments démocratiques, ils devront briser les barrières entre enseignants et enseignés, rompre avec le paternalisme que ces barrières impliquent. Secteur décisif de la vie démocratique, les organismes d'éducation permanente formeront une bonne partie de leurs propres techniciens, la formation devenant ainsi une fonction civique comme les autres, comme la gestion communale ou la gestion économique. L'éducation permanente devra susciter sa propre démocratie, ses propres animateurs. Ici encore nous retrouvons le rôle décisif du droit d'association, le rôle des groupements spontanés ou volontaires, syndicaux, sociaux, culturels, nous retrouvons participation et promotion collective opposées au jeu individuel.

Il en est de même à propos de l'information.

C'est peut-être le point le plus délicat. Nous savons ce que signifie le totalitarisme en ce domaine. Nous devrions savoir aussi par notre expérience ce que donne le libéralisme. Il a fini par instituer l'a-information ou l'anti-information.

Il n'y a pas de démocratie sans information. Ce qui implique le droit non seulement de s'exprimer, mais le droit aux moyens d'expression. Ce qui implique peut-être surtout le droit d'être informé, et pas seulement, des opinions, mais d'abord des faits. Il apparaît ici une différence entre l'expression d'une opinion et l'information. Dans la mesure où les actes économiques étaient exclus de la vie sociale, les défenseurs de la démocratie insistaient sur la liberté d'expression. Dans la mesure où le champ d'action démocratique s'étend à l'économie,

Peut-il y avoir, par ailleurs, démocratie sans information ?

nous sommes amenés à donner à l'information, une valeur parallèle.

Actuellement en France, les droits en ce domaine, restent théoriques. Les plus modernes des moyens d'expression et d'information (radio-télévision) sont aux mains de l'Etat, livrés à son arbitraire. Les autres sont aux mains de puissances économiques (grande presse) dans la mesure où ils sont importants. Les journaux, les revues indépendantes sont rares et vivent sans trêve un combat difficile.

Moyens d'expression et d'information ne sont pas démocratiques, ne sont pas libres.

Peut-on actuellement faire autrement que constater l'accaparement des moyens d'information, la faiblesse des informations fournies ?

Le droit à l'information n'existe guère.

Une partie de notre législation interdit l'information économique ou protège le refus de cette information. Ce n'est pas pour rien que les travailleurs à qui l'on propose l'intéressement à l'entreprise, ripostent en demandant d'abord le droit d'être informés sur la vie économique de l'entreprise, et font de ce point, le critère de la sincérité des propositions faites.

Le droit à l'information économique n'existe pas pour les producteurs, il n'existe pas non plus pour les consommateurs dont les besoins sont suscités par l'intermédiaire d'une publicité dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle constitue une information partielle et partiale.

Parallèlement nous connaissons une fausse information, concernant par exemple des faits privés (ne relevant pas de l'information), baptisés « faits divers » ou « mondanités », et une information faussée où les valeurs sont inversées, où vie syndicale, conflits sociaux, accords sociaux même, n'existent à peu près pas, qui pourtant sont des faits, alors que tout discours d'un ancien ministre constitue un événement.

L'information ne doit-elle pas échapper à la fois à l'initiative capitaliste privée et à l'Etat ?

Transformer cette situation exige que les moyens techniques d'expression (radio, télévision, grande presse) voient précisée leur vie économique, leur développement assuré par le plan national et que leur gestion soit confiée à des services publics démocratiquement désignés, et chargés d'assurer à l'aide de ces moyens, d'une part l'information, de l'autre la liberté d'expression et, enfin, le progrès d'une culture démocratique. Le pouvoir d'information, le fameux quatrième pouvoir, est lui aussi un pouvoir compensateur. Il ne peut être abandonné à l'Etat, ni aux hasards de la fortune. Les instruments techniques de ce pouvoir doivent être gérés par les représentants des usagers (des informés), et ceux des informateurs (syndicat, Université, grandes familles spirituelles, associations culturelles). Ces mêmes groupements et d'autres, doivent pouvoir en disposer à leur propre initiative.

Maisons d'édition, de production cinématographique, ressortent d'un régime identique. Associations diverses, notamment associations culturelles doivent pouvoir être

responsables des moyens techniques existants. Cette tendance, nous l'avons dit, existe déjà. Elle doit être accentuée. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le droit il'association ; élargi, renforcé, remplace le droit de propriété. C'est lui qui devient le moyen de la liberté d'expression.

V. DE LA DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE À LA DÉMOCRATIE POLITIQUE

Une plus grande densité de vie démocratique suppose un effort de démocratisation étendu à toute la vie sociale, la multiplication de possibilités de gestion et de contrôle, formules en elles-mêmes plus riches de démocratie que la simple délégation par élection. La démocratie économique apparaît alors non comme un nouveau domaine à ajouter aux précédentes conquêtes démocratiques mais comme la base, la seule possible dans notre époque, de tout l'édifice.

Bien entendu, une démocratie politique doit se construire à partir de cette base. Une vie sociale ne peut être organisée que par références à certaines finalités. Elle suppose, en fonction de ces finalités des choix entre des orientations globales possibles.

La recherche d'une plus grande démocratie suppose un premier choix politique : en effet, il ne peut y avoir de démocratie qu'entre démocrates

La volonté de démocratie est une des options fondamentales possibles. Pour qu'elle se concrétise il faut qu'un choix soit déjà fait dans ce sens et généralement de manière non démocratique. Qu'il résulte d'élections ou de référendum ne lui donne d'ailleurs aucune valeur aux yeux de ceux pour qui la démocratie n'est pas la valeur politique fondamentale. L'histoire nous confirme que des conceptions trop différentes de la finalité des sociétés humaines ne peuvent se départager par le jeu d'institutions démocratiques.

La fameuse apostrophe : « *Nous vous demandons au nom de vos principes une liberté que nous vous refuserions au nom des nôtres* » n'est pas cynique mais lucide. Un homme convaincu que le pouvoir de droit divin où le fuhrrer-princip doit régir les sociétés ne peut se sentir engagé par des décisions démocratiques. Il peut utiliser tactiquement des institutions démocratiques pour arriver au pouvoir. S'il y arrive il ne lui reste qu'à les détruire.

Il en est ainsi là où les institutions classiques de la démocratie continuent à fonctionner

Autour de nous, en Angleterre, aux U.S.A., nous constatons que les institutions démocratiques classiques se maintiennent mieux qu'ailleurs. Nous cherchons généralement à expliquer cette réussite par le bipartisme, les élections à un tour ou le régime présidentiel. La vérité c'est que des institutions démocratiques ne fonctionnent que lorsque majorité et opposition principale

La démocratisation de la vie sociale ne peut être réalisée que par ceux qui jugent cette démocratisation nécessaire

Mais au delà de cet accord, de grands problèmes de nature politique subsistent...

ont fait le même choix fondamental ou un choix suffisamment proche et se sont entendues pour que les partisans d'un choix opposé soient d'une manière ou d'une autre, éliminés de la vie politique.

Il ne peut donc faire de doute que l'établissement en France d'une démocratie économique, d'un régime de progression démocratique découle d'un choix fondamental se référant à des valeurs de finalité sociale ou humaine suffisamment proches. Ce choix peut être proposé au plus grand nombre, il ne sera pas fait par tous. Les partisans d'une organisation démocratique de la vie sociale se heurteront à ceux d'une conception individualiste de cette vie sociale. Si les premiers se trouvent en mesure d'appliquer leurs principes les seconds ne peuvent être associés à leur travail. Ils ne peuvent être — comme le sont dans d'autres circonstances les communistes américains — qu'une opposition externe au régime, à la vie sociale organisée. Une telle opposition peut jouir de la liberté d'expression, ne pas être opprimée, si l'on se réfère à nos conceptions. Elle le sera pourtant en fonction des siennes.

On peut donc admettre que le choix fondamental se fait, d'une manière ou d'une autre, avant que la vie démocratique ne s'organise.

Mais l'accord sur les finalités sociales impliqué dans le choix commun d'une démocratisation de la vie sociale laisse possible bien d'autres divergences sur des points de nature à mettre en cause l'orientation générale.

D'autre part poursuivre des objectifs implique une stratégie. D'un accord sur les objectifs ne découle pas obligatoirement un accord sur la stratégie, encore moins un accord sur les mouvements opératifs et sur les gestes tactiques en quoi toute stratégie se décompose.

Dans ces conditions, si le choix de la démocratie est un préalable, le problème des grands choix essentiellement politiques et celui de la dévolution du pouvoir central destiné à traduire ces choix en actes stratégiques ou tactiques restent posés à l'intérieur de la démocratie.

Les choix à faire sont malgré tout peu nombreux. On a souvent en France l'impression du contraire. Tous les gestes politiques y sont élevés au plan des références idéologiques. Il est permis de penser que l'excès de centralisme est une des causes de cet état de fait. Si le rôle des organes centraux du pouvoir était limité au seul domaine des grandes décisions d'ensemble, celles qui touchent à l'orientation de nos rapports avec les autres nations, à l'orientation de l'économie nationale (plan), aux grandes décisions d'ordre social ; si d'autre part l'on confiait à des organes décentralisés le soin de la plupart des décisions d'application ; si, enfin, de vastes secteurs de la vie sociale (information, éducation, etc.) échappent grâce à la création de pouvoirs relativement autonomes, à la gestion directe par les organes du pouvoir central ; alors les grandes orientations auxquelles se réduisent les choix fondamentaux possibles apparaîtront plus nettement.

...limités par la décentralisation et par la création de secteurs autonomes

Dans un système d'économie planifiée la plupart de ces orientations peuvent se traduire en propositions concrètes de nature économique, complémentaires ou contradictoires. D'autres orientations sont contenues dans des documents précis (traités, lois-cadres, etc.).

C'est à propos de ces propositions ou documents que des choix politiques doivent se faire.

Il est intéressant de rappeler à ce propos qu'aucun des grands choix que la IV^e République a pu faire (Pacte atlantique, Marché commun, C.E.D., guerres coloniales, lois scolaires) n'a fait l'objet d'une discussion démocratique nationale. Les élections se sont toujours déroulées à propos d'autre chose, à propos d'étiquettes idéologiques généralement vidées de leur contenu ou à propos de problèmes tactiques secondaires. Les partis, groupes, habitudes électorales ont survécu aux divergences idéologiques qui les avaient créées. Elles continuent d'eux-mêmes à leur survivre.

La démocratie politique n'est possible que si cette situation est enfin dépassée, que si les institutions prévoient la consultation du pays sur tous les problèmes essentiels et seulement sur ceux-là.

Cela conduit parmi les moyens d'expression de la volonté générale à ne pas écarter le référendum. Cela nous amène à aborder le problème de la dévolution du pouvoir central.

Le choix par l'ensemble des électeurs de quelques grandes orientations doit-il précéder et commander le choix des hommes ?

VI. LES INSTRUMENTS DE L'ACTION POLITIQUE

Les partis ne sont pas adaptés, mais ne sont-ils pas nécessaire ?

Les partis recouvrent des réalités très diverses. Sans les analyser toutes ni refaire la récente histoire politique française nous pouvons faire deux constatations.

Le système français des partis est inadapté aux réalités sociales et économiques dont il est censé donner la dimension politique. Pourtant il est nécessaire qu'existent des partis, moyens d'expression des couches sociales actives sans l'intervention desquelles il n'y a pas de vie démocratique possible

La question fondamentale est de savoir comment se recrutent ces partis, ces groupes politiques, quels liens ils ont avec les couches sociales actives.

N'existe-il pas en France un clan politique sans prise sur les réalités économiques et sociales ?

Il y a, ou il y peut y avoir eu, coïncidence exacte entre les groupes politiques et certaines catégories de notables (aristocratie, bourgeoisie censitaire...). Il y a, ou il peut y avoir des groupes de notables sociaux s'exprimant par l'intermédiaire d'individus étrangers à leur groupe mais effectuant pour leur compte un travail politique. Alors — c'est le cas aux U.S.A. — n'existent plus de partis proprement dits mais de simples machines électorales opérant dans le cadre d'une quasi unanimité politique.

En France actuellement, les groupes politiques, à part le P.C.F., sont, soit l'émanation semi-professionnelle de groupes de notables, soit de petits groupes idéologiques vivant plus ou moins totalement en vase clos. Le recrutement s'y opère par adhésion idéologique, par conformisme familial ou de milieu. La couche politisée en France — y compris les militants du P.C.F. — est largement coupée de la vie sociale réelle. Il en résulte que, sauf intervention extérieure comme celle de l'armée ou des Européens d'Algérie, la vie politique est régie en grande partie par les rapports de force internes de cette couche politisée sans que les événements externes arrivent à l'influencer beaucoup. Ni les élections, qui expriment des habitudes idéologiques sans grand rapport avec la réalité, ni les mouvements sociaux, privés de tout débouché politique, ne modifient beaucoup ces rapports de force internes à la couche politisée.

Pourtant n'existe-t-il pas des éléments neufs dont devrait surgir une nouvelle classe politique ?

Pourtant il existe en France des cadres syndicaux, des animateurs culturels ou sociaux, des groupes de recherche des groupes de techniciens, sans liens avec les notables traditionnels ni avec les groupes politisés classiques qui, déjà, constituent un milieu vivant, une élite sociale. Une rénovation démocratique exige que cette situation de fait soit étendue et reconnue en droit. Elle exige que ce milieu militant devienne l'animateur essentiel de la vie sociale et que les groupes plus directement politiques soient recrutés dans son sein ou, plus précisément qu'ils émanent de lui et que, d'une façon continue, ils soient en communication, en osmose, avec ce milieu.

Cela suppose une évolution, une prise de conscience politique. On peut penser qu'elle a déjà commencé à s'opérer. Dans une deuxième phase, pour que la communication soit maintenue il faut qu'existe dans les groupes politiques aussi bien que dans le milieu animateur dont ils émanent une démocratie interne vivante. La principale cause des scléroses des régimes démocratiques classiques réside dans le non-renouvellement des groupes politisés. S'ils ne se renouvellent pas c'est d'abord à cause de l'absence de démocratie interne, parce que la dévolution du pouvoir — qui, ne l'oublions pas, contient en puissance celle du gouvernement — n'y est pas démocratique. C'est à ce stade que se pose en premier lieu la question à l'ordre du jour : faut-il personnaliser la démocratie ?

Le renouvellement de la classe politique est-il compatible avec une « démocratie personnalisée », autrement dit, avec un régime présidentiel ?

On a vu dans cette personnalisation, qui peut se concrétiser dans un régime présidentiel, un remède possible aux maux de la démocratie. Les partisans de la « démocratie personnalisée » se prennent parfois à leur propre jeu. Vantant les avantages qu'il y a à cristalliser la vie politique autour de deux ou plusieurs personnalités fortes incarnant les partis en présence ou les choix possibles, ils oublient ou mettent entre parenthèses la question de l'origine, du choix préalable de ces personnalités

Ce choix, nous le savons, dépend des groupes politiques. Il est différent suivant la nature de ces groupes. Le système employé aux U.S.A. confirme qu'existe dans ce pays plutôt deux machines politiques que deux partis. Il donne toutefois une première indication d'ordre général : le personnage choisi l'est le plus souvent à cause de sa valeur publicitaire (cf. : Eisenhower) et non à cause de son rôle à l'intérieur du groupe politique. Ceci fausse la perspective d'une progression démocratique, d'une élaboration politique s'opérant progressivement des couches moins politisées vers les groupes politiques.

Même dans le cas où le leader est choisi dans le contexte démocratique interne au groupe sa réussite en tant que personnalité fausse ses rapports avec le groupe, le rend indépendant d'abord, puis finalement, s'il est la personnalité unique d'un régime à caractère présidentiel, fait dépendre le groupe de lui. D'autre part, dans un pareil système les groupes concentrent leur activité en direction d'une seule opération politique. La démocratie interne, comme le renouvellement normal du groupe politique à partir du milieu constitué par les animateurs sociaux devient difficile. Le courant risque de ne plus passer et, à partir d'une direction immuable, la sclérose gagne les échelons de base. La vie politique coupée de son support social indispensable se réduit alors à des intrigues sans fin à l'intérieur d'un groupe extrêmement restreint.

L'efficacité apparente d'un système « personnalisé » de démocratie peut cacher une désagrégation en profondeur dont la crise d'octobre-novembre 1960 en Allemagne de l'Ouest nous a donné un exemple. Là aussi, pour d'autres raisons qu'en France, mais tout aussi complètement, les groupes politiques perdent activité et réalité. Encore faut-il ajouter qu'en Allemagne comme aux U.S.A. le phénomène est en partie corrigé par le fédéralisme. Celui-ci permet le maintien d'autres activités politiques que l'élection présidentielle. Dans un régime centraliste la transformation des groupes politiques en machines, aptes à la publicité moderne mais coupées de toute réalité sociale serait encore plus nette et rapide.

Or, sans groupes politiques organisés et vivants, jouant totalement leur rôle de corps intermédiaires il peut y avoir des élections libres, il n'y aura pas pour autant une vie démocratique réelle.

Tout travail de rénovation démocratique devra être entrepris à partir de cette couche d'animateurs, de ces groupes intermédiaires syndicaux, sociaux, culturels, techniques ; il doit avoir pour base la politisation de ces groupes. Cela, ne signifie pas que ces groupes doivent se transformer en partis mais cela signifie que des partis doivent être créés — ou renouvelés — par des militants composant ces groupes. Des liens systématiques doivent être cherchés, tels qu'ils maintiennent séparées les fonctions de revendication, de défense qui doivent être dans tout régime démocratique l'apanage des syndicats mais tels aussi qu'ils assurent le recrutement des cadres politiques parmi ces militants et animateurs sociaux.

VII. NOTE SUR LES INSTITUTIONS

Ceci posé le problème des institutions peut être abordé. Il n'est pas question ici de décrire un quelconque projet mais, à la lueur de ce qui précède, de préciser quelques impératifs.

- Les organes politiques centraux doivent essentiellement remplir une double mission. Ils doivent proposer à la nation les choix, les grandes orientations possibles (les organismes sociaux économiques centraux peuvent avoir contribué à élaborer ces projets d'orientation). Ils doivent organiser l'exécution des choix faits par la nation dans le cadre légal prévu, avec l'aide de tous les organismes socio-économiques.

- L'existence parallèle de deux assemblées, l'une politique, l'autre socio-économique, est indispensable. Une démocratie moderne ne peut concevoir de gestes législatifs qui ne s'insèrent pas dans le plan. Entre l'initiative politique et la décision politique s'insère donc l'étude, l'avis économique qui circonscrit les choix.

- L'assemblée économique ne peut avoir qu'une origine indirecte et complexe. Elle émanera, non des syndicats et autres groupes représentatifs (comme c'est le cas du Conseil économique actuel) mais des comités d'entreprises, comités d'agriculteurs, etc., par l'intermédiaire d'organismes nationaux de branche ou d'assemblées régionales ; elle émanera des organismes de gestion sociale par des mécanismes de même nature. Seule finalement cette complexité peut rendre compte de la réalité économique et assurer les représentations et les compensations nécessaires.

- Députés ou sénateurs remplissent, dans nos républiques, une double fonction. Législateurs d'une part, ils sont d'autre part défenseurs d'intérêts locaux ou particuliers. On les a critiqué pour cette deuxième attitude. En réalité le besoin existe d'une représentation qui corresponde sur le plan territorial à ce que sont les délégués du personnel dans l'entreprise. Ce qui est nécessaire c'est de séparer les deux fonctions actuellement cumulées sur une seule tête. Cela exige d'abord que la seconde soit institutionnalisée, qu'elle ait son cadre propre et, ensuite, que le mode d'élection d'une assemblée nationale soit tel qu'il éloigne le législateur des intérêts particuliers.

On peut envisager pour cela une délégation directe, par scrutin de liste sur une base territoriale large.

Si l'idée d'une démocratie en construction et vécue comme telle est admise, il n'est pas anormal non plus que le suffrage universel se traduise en élections primaires dégageant un certain nombre de citoyens aptes à jouer un rôle plus direct et plus permanent. Un pareil système contribuerait à assurer le rôle politique des notables socio-économiques dont nous avons dit qu'ils devraient être la base de recrutement des groupes politiques.

L'ensemble de ces réflexions donne un cadre à celles que l'on peut faire sur la désignation de l'exécutif. Une élection de celui-ci par des assemblées primaires pré

sente autant de garantie de stabilité qu'une élection au suffrage universel direct mais elle a moins d'inconvénients politiques.

La garantie de stabilité a aussi été cherchée dans diverses formules de contrats de majorité. Une liaison plus étroite du politique et de l'économique, une volonté systématique de traduire les propositions politiques en choix économiques peuvent faciliter la recherche de solutions de ce type.

L'essentiel finalement c'est que les élections à caractère national, que ce soit celles d'une assemblée ou celles d'un exécutif, soient liées à un programme, à quelques positions simples.

- La définition du rôle de l'exécutif est peut-être plus importante que celle de son mode d'élection.

Un grand nombre de fonctions ministérielles actuelles doivent disparaître, soit grâce au jeu de la décentralisation, soit par retour pur et simple à leur nature administrative. Le rôle de l'exécutif sera réduit et concentré dans les grandes fonctions politiques classiques, politique internationale, sécurité intérieure auquel s'ajouteront l'orientation économique et sociale. Pour les autres domaines son rôle sera d'animation plus que de gestion directe.

L'exercice de ce rôle d'animation peut provoquer une réflexion sur l'organisation même de l'exécutif. Si celui-ci doit perdre la plus grande partie de ses fonctions administratives directes, si par contre, il doit acquérir de plus grandes possibilités d'intervention, la formule que nous connaissons d'un gouvernement constitué par des ministres, chacun pourvu d'un portefeuille ministériel, n'est peut-être pas la meilleure. Une autre solution consisterait à augmenter le nombre et le rôle des ministres d'Etat, à faire du Conseil un véritable « pool d'intervention ».

Une autre formule intéressante étudiée est celle du Conseil exécutif yougoslave, délégation permanente d'une assemblée aux sessions espacées et qui joue un rôle d'intervention du type de ce que fut celui du Comité de Salut Public.

Tout cela conduit d'ailleurs à remettre en cause les différenciations classiques entre exécutif et législatif. Il est impossible que le gouvernement ne soit, dans un Etat moderne, à l'origine de la plupart des lois. L'assemblée trop lourde participe de moins en moins à ce qui est pourtant sa fonction. Une commission permanente, instrument plus maniable, pourrait davantage jouer ce rôle, être associée au gouvernement, mais cela même ne résoud pas le problème. En réalité, ce qui doit être séparé, ce sont surtout les tâches de gestion et les tâches de contrôle. Les assemblées peuvent s'associer d'une manière ou d'une autre à l'élaboration politique, mais leur rôle principal sera de désigner le gouvernement, de passer un contrat avec lui, d'en contrôler l'exécution. Si dans l'ensemble du pays la vie sociale est démocratisée, si les corps intermédiaires sont organisés pour agir et intervenir politiquement dans le cadre d'une large décentralisation, la démocratie n'en sera pas moins vivante.

Pierre BELLEVILLE