

Concours externe d'administrateur territorial 2005

Epreuve de : **Composition de culture générale** portant sur l'évolution générale politique, économique et sociale du monde ainsi que sur le mouvement des idées depuis le milieu du XVIII^e siècle jusqu'à nos jours.

Comment décider en commun ?

« Il n'existe pas de véritable démocratie et il n'en existera jamais. S'il existait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes ». Ce constat sévère qu'exprime Rousseau dans son livre fondateur Du Contrat Social (1762) révèle une conception assez pessimiste de la capacité des hommes à prendre des décisions en commun, pour le bien de tous. Ainsi, le théoricien du contrat social n'envisageait la possibilité de mettre en œuvre ses idées que dans le cadre d'un Etat de petite taille, à l'image de sa ville d'origine, Genève.

Pourtant, force est de constater que l'idée d'une prise de décision en commun, issue d'un consensus ou d'une majorité s'est progressivement imposée comme un corollaire indispensable de l'idéal démocratique. Dans les sociétés contemporaines, il semble aller de soi qu'il faille se concerter, se consulter avant de prendre toute décision qui engagerait l'avenir du couple, de la famille, de l'entreprise, de l'Etat, de l'Union européenne, voire du monde en général. De ce point de vue, la décision unilatérale, prise par un seul, apparaît de plus en plus comme un anachronisme, ou comme le vestige d'une conception archaïque de l'exercice de l'autorité.

Car si l'exigence de la participation de tous s'est imposée comme la condition indispensable pour asseoir la légitimité d'une décision importante, elle n'en soulève pas moins la question de savoir sous quelle forme doit s'exercer l'autorité d'aujourd'hui. Par là même, se demander comment on peut décider en commun dans les sociétés modernes revient à évaluer la difficulté qu'il y a à concilier l'égalité revendiquée par chacun pour prendre part à la décision, et la nécessaire efficacité de cette dernière. Pour le dire autrement, la décision en commun garantit-elle le caractère optimal du choix opéré ?

Dans ce contexte, il apparaît donc que l'idéal démocratique de la prise de décision en commun doit s'efforcer de concilier la condition d'égale participation de chacun et la nécessité d'un choix efficace (1). En cela, face aux revendications croissantes en faveur d'une plus grande participation dans la prise de décision collective, les autorités traditionnellement dépositaires de l'intérêt général doivent être incitées à agir par la voie de la persuasion et non plus celle de la contrainte (2).

Dans les sociétés démocratiques, la légitimité d'une décision est de plus en plus liée au consentement de chacun, là où le maintien d'un pouvoir de choisir aux mains d'un seul s'apparente à une confiscation du destin collectif.

L'essence du pouvoir politique réside dans la capacité d'effectuer des choix qui engagent la collectivité et dans le pouvoir de décision.

Hobbes, dans son ouvrage Léviathan (1651) a montré que l'Etat, le souverain est issu d'un contrat entre les hommes isolés dans l'état de nature. Pour autant, le Souverain-Léviathan n'est lié par aucun pacte avec ses « représentés » et est investi d'un pouvoir de décider unilatéralement des lois justes et bonnes (qui visent à la conservation du corps social) auxquelles les citoyens ne pourront se soustraire. La théorie hobbesienne consacre donc pour la première fois la notion de pacte, de décision en commun, pour « faire société ». Toutefois,

une fois le pacte établi, la source des décisions réside entièrement dans le souverain. Rousseau a vu dans ce mécanisme un risque d'aliénation de la volonté populaire au profit du (ou des) représentant(s), et s'est fait le défenseur de la démocratie directe.

La modernité politique naît donc avec l'idée que le fondement du vivre-ensemble réside dans la participation de tous aux décisions qui engagent chacun. Pour reprendre une formule de Montesquieu « Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité » (Esprit des lois). Dans sa célèbre conférence, Ernest Renan ne dit pas autre chose, en affirmant que la nation dépend avant tout de la volonté de vivre ensemble, au point d'en faire un « plébiscite de chaque jour ».

L'idéal démocratique semble donc indissociable de l'idée de participation de tous ou de la majorité au processus de décision. A cet égard, le fait que la Commission européenne ne soit pas un organe élu contribue largement à ce que les citoyens européens, à certaines occasions, aient le sentiment d'une dépossession de leur « mot à dire ». Dans le même esprit, sur la scène internationale, l'inégalité de facto entre les Etats souverains, « grands individus immoraux » selon le mot d'Hegel, contribue à renforcer l'impression que les décisions sont prises par une minorité. Si les décisions sont prises en commun au Conseil de sécurité, la faible représentativité de cette instance le fait apparaître comme un directoire, pas toujours éclairé dans lequel la puissance prime le droit. D'où l'idée de Kant, dans son Projet de paix perpétuelle (1795), d'étendre à tous les Etats demeurés dans l'état de nature, la constitution de forme républicaine dans la mesure où les citoyens ayant le pouvoir de décision, ils seront moins enclins à se lancer dans une guerre aventureuse.

A l'inverse, l'exercice par un seul du pouvoir de décision est de plus en plus assimilé à une confiscation pure et simple du pouvoir.

Les régimes totalitaires ont remplacé la prise de décision par chacun par la dictature d'un parti ou d'un chef unique. La formule fameuse de Mussolini (« Tout dans l'Etat, tout par l'Etat, tout pour l'Etat ») laisse peu de place à la délibération démocratique. I. Berlin, dans son ouvrage Two concepts of liberties, a d'ailleurs bien montré que les régimes communistes avaient échoué avant tout parce qu'ils avaient sacrifié la « liberté négative » (possibilité de choisir) au profit de la liberté positive (possibilité d'accomplir à travers la mise en commun des moyens). Auparavant, la Révolution Française avait conduit à la suppression des corps intermédiaires, laissant l'individu seul face à l'Etat, « le plus froid de tous les monstres froids » selon la formule de Nietzsche, sous prétexte de l'unité de la Nation. Cette période s'est également traduite par un éloignement de l'idéal démocratique de la prise de décision en commun.

Au total, si la modernité politique et, dans une moindre mesure, les « leçons » de l'histoire, semble avoir consacré la décision collective comme fondement indispensable à la légitimité du pouvoir, elle ne donne pas de réponse univoque à la question de la mise en œuvre de cette exigence de participation.

En effet, décider en commun impose de trouver un équilibre entre l'égale participation de chacun et la nécessité d'obtenir, au bout du processus, une décision efficace.

Ainsi, décider ensemble, c'est aussi donner à chacun la capacité de prendre part à la décision. Platon, dans la République s'était inquiété de la capacité individuelle des citoyens à participer aux affaires publiques de sa cité idéale. Il décidait alors de réserver le pouvoir de choisir à une élite spécialement éduquée à cet effet, les gardiens parmi lesquels les plus brillants pourraient devenir des « philosophes-rois ». « Que nul n'entre ici s'il n'est géomètre », telle était la devise figurant au fronton de l'Académie de Platon. Or, le projet des Lumières, puis celui des pères fondateurs de la République visait à libérer le corps social de l'obscurantisme et de l'ignorance. Décider en commun, dans cette optique, c'est aussi être autonome, c'est-à-dire avoir le courage de se servir de son propre entendement. En cela,

Gambetta aimait à rappeler que « le suffrage universel est un droit avant d'être l'exercice légal et régulier de la raison cultivée ». Ce problème de l'aptitude de chacun à participer à la décision collective se retrouve dans d'autres contextes. Par exemple, les usagers sont de plus en plus invités à participer à la mise en œuvre d'un service public, mais le niveau de qualification de leurs représentants est parfois insuffisant, ce qui s'explique aisément compte tenu de la technicité croissante des décisions à prendre.

En outre, décider en commun suppose que chacun ait la volonté de participer au processus de décision. Dénonçant, dans la lignée de la Boétie et de son concept de servitude volontaire, les risques du « despotisme doux » inhérent selon lui à la démocratie, Tocqueville estimait que « les citoyens, dans les régimes démocratiques, sortent un moment de la servitude pour désigner leur maître, et y rentrent. Ils se consolent d'être en tutelle, en songeant qu'ils ont eux-mêmes choisi leurs tuteurs ». La participation électorale de plus en plus irrégulière et sélective (en fonction des enjeux) semble confirmer l'idée paradoxale selon laquelle la prise de décision en commun, tout en faisant consensus, demeure elle-même soumise au consentement de ceux qui l'exerce.

Par ailleurs, force est de constater que décider en commun peut conduire, du fait des compromis souvent obtenus, à un certain immobilisme, voire à une paralysie de l'action commune. Le mythe du consensus est porteur d'un risque d'unanimité stérile. La décision en commun, dans la mesure du possible, ne doit pas être préjudiciable à l'efficacité de la décision. Le principe de collégialité, garantie pour le justiciable de l'impartialité de la décision rendue, ne doit pas empêcher le juge de trancher, de dire le droit. Plus largement, décider c'est agir, de façon performative, c'est faire des arbitrages et prendre des risques. Face à l'illusion répandue du risque zéro, le décideur public doit concilier le principe de précaution avec la nécessité de ne pas porter préjudice aux avancées de la recherche. Compte tenu du caractère irréversible de certaines décisions (investissements productifs), l'entrepreneur, souvent contraint d'agir vite, s'accommode parfois difficilement de la nouvelle « gouvernance d'entreprise », de plus en plus participative dans son mode de fonctionnement.

Ainsi, si le principe de la décision en commun semble faire consensus dans les sociétés contemporaines, sa mise en œuvre « sur le terrain » peut s'avérer délicate. Si, dans un couple, selon la formule de Engel, « la femme est le prolétariat et le mari le bourgeois », comment parvenir à décider ensemble sans léser une des parties ?

En cela, les revendications croissantes en faveur d'une participation accrue dans la prise de décision conduisent à ce que les autorités traditionnellement dépositaires de l'intérêt général agissent davantage par la voie de la persuasion que par celle de la contrainte.

En premier lieu, les revendications en faveur d'une décision partagée révèlent une évolution profonde de la conception de l'intérêt général. Si Hegel pouvait encore dire au début du XIX^e siècle que « l'Etat réunit les intérêts particuliers avec sa propre vocation universelle », force est de constater que l'on assiste aujourd'hui à une fragmentation croissante de l'intérêt général : syndicats, ONG, entreprises se disent porteuses d'un intérêt général aucunement contradictoire avec l'intérêt général traditionnellement « public ».

De ce point de vue, on peut dire que l'intérêt général n'est plus tant ce qui s'incarne que ce dont on débat. Décider en commun, faire émerger l'intérêt général, c'est aussi, et de plus en plus, négocier, dialoguer entre des acteurs dont la légitimité n'est pas équivalente. D'une façon générale, donc l'intérêt général ne semble plus faire consensus, il est construit et non plus donné, a priori. Une telle évolution n'est pas sans lien avec l'essor de l'individualisme qui s'accompagne d'une multiplication des « conceptions de la vie bonne ». Pour certains auteurs, comme Dominique Schnapper, (La Démocratie providentielle), le risque est alors que le lien social se limite à la satisfaction des nécessités matérielles de chacun, au détriment d'un projet de vie que les citoyens devraient élaborer ensemble. Une « démocratie providentielle »

tendrait donc progressivement à prendre la place de la démocratie citoyenne, cadre indépassable du vivre-ensemble.

D'une façon générale, décider en commun, débattre pour faire émerger l'intérêt général ne doit pas se faire au profit des démagogues désireux de satisfaire la majorité. Dans Ainsi parlait Zarathoustra, Nietzsche nous mettait en garde contre ces imposteurs : « Là où commence la place publique commence le vacarme des grands comédiens, le bourdonnement des mouches venimeuses. Plein de solennels pantins est la place publique. Et ils veulent de toi ou un oui, ou un non ». Décider ensemble ne doit pas conduire à une dictature de « l'opinion publique », toujours prompte à imposer sa loi. Si, comme le rappelle J. Bentham, « c'est le regard de l'opinion qui rend l'homme politique vertueux », A. Sauvy a tôt fait de souligner que « les courants d'opinion sont souvent des courants contraires. L'opinion publique juge, suggère rarement, et ne produit jamais ». La décision collective est un acte créateur, fait en conscience alors que le suivisme pur et simple des courants d'opinion est le plus souvent stérile.

Au total, si la multiplication des revendications en faveur d'une participation accrue à la prise de décision témoigne d'une certaine vitalité démocratique que les acteurs doivent prendre en compte, elle n'est pas à l'abri de dérives qui reflètent la difficulté de mettre en œuvre ce principe de participation.

Décider en commun passe donc désormais par le développement de nouveaux modes d'exercice de l'autorité. D'une façon générale, l'autorité doit de plus en plus convaincre et persuader, et non plus contraindre.

La traditionnelle relation commandement/obéissance laisse progressivement la place à celle de partenariat. Aujourd'hui, décider en commun, revient à élaborer, entre partenaires, un projet partagé qui sera mis en œuvre conjointement. Il peut s'agir d'un projet de vie, d'entreprise, de développement local, ou de construction européenne. Sur ce dernier point, le philosophe allemand Jurgen Habermas met en avant l'idée de démocratie procédurale, délibérative dans le cadre d'un « espace public » auquel chacun pourrait prendre part. Décider en commun, sur la base de principes juridiques et moraux partagés, renvoie alors à une « éthique de la discussion » qui pourrait être mise en œuvre aux niveaux européen, national et local. La récente réforme constitutionnelle (mars 2003) va dans ce sens, en permettant à la démocratie locale de se développer via le droit de pétition et le référendum décisionnel (art. 72-1 de la Constitution).

De même, les nouvelles méthodes de management font la part belle aux démarches de projet : il s'agit de faire adhérer ses collaborateurs au projet, en « donnant du sens au rôle de chacun ». D'une façon générale, l'action publique, afin de coordonner les différents partenaires, est de plus en plus contractualisée. La nécessaire contrepartie de telles évolutions est le développement de la responsabilité, de la responsabilisation. Les « règles du jeu » définies ex ante doivent être appliquées « ex post ». A l'âge technologique, dans lequel l'agir humain a changé de dimension, Hans Jonas dans le Principe de responsabilité nous rappelle que, la responsabilité de chacun dans les décisions prises en commun, qui engagent l'avenir de l'humanité, doit prendre en compte les générations futures qui, si elles ne votent pas, ont aussi leur mot à dire.

« La centralisation administrative entretient dans le corps social une sorte de somnolence que les administrateurs publics ont coutume d'appeler le bon ordre ou la tranquillité publique ». Ces mots de Tocqueville semblent avoir perdu de leur impact sous l'effet de la participation croissante de chacun aux décisions qui le concernent et au-delà. Le

principe traditionnel « on ne gouverne bien que de loin, on administre bien que de près » est également remis en cause : à tous les niveaux, il s'agit de décider en commun selon des modalités et des logiques diverses. L'idéal de participation, s'il reste à confirmer et à développer, a conduit à un renouvellement profond et positif des modalités d'intervention des autorités publiques. Décider en commun, c'est par excellence faire société, autour d'un projet élaboré ensemble et partagé.