Dr Mahamadé Savadogo
Université de Ouagadougou, Burkina-Faso
(2003)

“Démocratie et institutions”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca
Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"
Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales/

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Dr Mahamadé Savadogo, [Université de Ouagadougou, Burkina-Faso],

"Démocratie et institutions".

Un article publié dans l'ouvrage sous la direction de Josiane Boulad-Ayoub et Luc Bonneville, **Souverainetés en crise**, pp. 517-531. Collection: Mercure du Nord. Québec: L'Harmattan et Les Presses de l'Université Laval, 2003, 569 pp.

[Le Dr Mahamadé Savadogo nous a gracieusement autorisé à diffuser ce texte le 18 mai 2005.]

Courriel : mahamade.savadogo@univ-ouaga.bf

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 14 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition complétée le 23 juillet 2005 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Table des matières

Introduction

I. Le triomphe des institutions dans la représentation contemporaine de la démocratie

L'enracinement fondamental de la démocratie dans l'engagement des citoyens

II. Les conditions de la consolidation de l'esprit démocratique

Dr Mahamadé Savadogo
[Université de Ouagadougou, Burkina-Faso]

“Démocratie et institutions”

Un article publié dans l'ouvrage sous la direction de Josiane Boulad-Ayoub et Luc Bonneville, **Souverainetés en crise**, pp. 517-531. Collection: Mercure du Nord. Québec: L'Harmattan et Les Presses de l'Université Laval, 2003, 569 pp.

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Le but du présent propos ¹ n'est pas d'analyser le rapport entre l'exigence démocratique et l'organisation des institutions de tel ou tel État particulier, mais de comprendre la relation entre l'enjeu politique qu'est la démocratie et le phénomène que désigne la notion d'institution d'une manière générale. Pour être plus précis, il convient d'indiquer que la présente réflexion a une vocation universelle, que sa portée ne doit pas s'apprécier à travers l'éclairage exclusif de la situation de notre pays ou même celle du continent africain dans son ensemble.

Il fut un temps où la simple évocation de principes universels en politique constituait en soi une occasion d'âpres controverses. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Depuis la chute du mur de Berlin, l'universalité de la pensée politique n'apparaît plus comme un vœu pieux de philosophe mais une réalité historique constitutive de l'expérience humaine. L'interpénétration des sociétés ne se révèle pas seulement au savant, elle devient accessible au commun des mortels à travers le fait que le régime démocratique se réclame sur tous les continents.

Ce triomphe universel de la revendication démocratique esquisse précisément la justification d'une démarche visant à soumettre l'idée

¹ Ce titre reprend une contribution à un colloque organisé du 05 au 07 février 1997 autour du thème « Les institutions démocratiques au Burkina » à la Faculté de Droit et de Science Politique (F.D.S.P) de l'université de Ouagadougou.

même de démocratie à une discussion. La démocratie n'est manifestement plus le privilège de tel ou tel peuple. L'expérience démocratique relève désormais du « domaine public international ». Il est devenu possible de s'en préoccuper sans être soupçonné de prendre parti pour telle ou telle culture.

L'instauration de la démocratie exige-t-elle des institutions particulières ? Puisque de prime abord, la réponse à cette interrogation semble aller de soi, posons autrement la question : l'existence d'institutions suffit-elle à l'accomplissement de l'idéal démocratique ?

Il est clair que la réponse à cette dernière question ne s'impose pas avec évidence : elle soulève un problème, elle se discute. Pour organiser une telle discussion, il est souhaitable, puisqu'il est établi que la pensée politique se doit d'avoir une vocation universelle, de commencer par interroger le sens commun universel qui s'exprime dans le langage politique contemporain.

I. Le triomphe des institutions dans la représentation contemporaine de la démocratie

[Retour à la table des matières](#)

Il apparaît de prime abord incontestable que l'instauration du régime démocratique exige des institutions particulières, spécifiques. La démocratie telle qu'elle est perçue actuellement se présente essentiellement comme un mode de direction de la vie collective, une forme de gouvernement. Traditionnellement, le gouvernement se conçoit comme la pointe ultime de l'organisation d'un État, l'instance suprême à laquelle tous les autres membres du corps politique doivent soumission. Le régime démocratique corrige cette perception du gouvernement en interposant d'autres instances entre les dirigeants et les citoyens.

Cette dernière remarque, à première vue, ne semble apporter aucune indication supplémentaire sur la nature du régime

démocratique. Tout État en effet se décompose en niveaux d'autorité, en échelles de responsabilité, il introduit des intermédiaires entre la masse des citoyens et leurs premiers représentants. Aucun gouvernement ne se rapporte directement, immédiatement, à la population qu'il dirige. Aussi populaire soit-il, un État s'organise toujours sous la forme d'une pyramide. Il s'enracine dans une administration qui coordonne la gestion quotidienne de ta vie collective et qui trouve justement sa justification dans le souci de réduire la distance entre le citoyen et l'autorité étatique. La bureaucratie est indispensable à tout État. La différence entre la forme moderne de la bureaucratie et celle qui la précède réside essentiellement dans le mode de sélection de ses membres. La compétence est supposée remplacer dans le monde moderne la naissance.

L'État qu'organise le régime démocratique ne déroge pas à cette configuration générale de l'État que nous venons de dessiner. Il introduit cependant une nuance décisive dans la conception de l'État : il écarte le principe de la toute-puissance du gouvernement ou de son infaillibilité. C'est cette nuance qui est visée à travers la remarque selon laquelle le régime démocratique interpose des instances entre les citoyens et leurs dirigeants.

D'ordinaire, nous sommes enclins à considérer qu'un État est d'autant mieux édifié que ta volonté de son chef est suivie. Un bon État serait celui dans lequel aucune voix ne s'élève contre la décision d'un gouvernant, un État qui ignorerait toute forme de contestation. Évidemment, il arrive dans tout État que des autorités entrent en conflit, que des décisions se contredisent, mais dans ce cas, il revient à l'autorité inférieure de se soumettre à celle qui la coiffe. L'ordre des titres est un ordre d'infailibilité. Le premier responsable d'un État serait le plus infailible de tous, celui dont la volonté est la moins susceptible de discussion.

Il faudrait se garder de juger archaïque cette représentation de l'État, et d'estimer qu'elle ne survit nulle part aujourd'hui, sauf peut-être dans les « États sous-développés, les contrées perdues d'Afrique noire », qui ne sont pas encore bien mûrs pour la démocratie. En fait, elle est suscitée et entretenue par notre rapport à l'administration. Il ne faut pas oublier que le principe de la soumission est essentiel au fonctionnement de toute administration. Avec l'armée, l'administration reste l'une des institutions les moins sensibles à l'esprit démocratique.

Il n'est d'ailleurs pas innocent qu'une administration aussi forte que celle de la France doive sa consolidation à Napoléon.

Dans un régime démocratique, le principe de la soumission à l'autorité étatique est conditionné par celui de la discussion des choix politiques. Dans un État démocratique, la souveraineté du pouvoir exécutif est limitée par l'intervention d'un pouvoir législatif. Que les représentants de l'exécutif soient élus directement par la population ou qu'ils soient choisis par un collège de délégués des citoyens, leur action dans un régime démocratique est soumise au contrôle d'une instance intermédiaire, d'une institution essentielle à l'exercice de la démocratie moderne, qui est l'assemblée législative. Il ne saurait exister de régime démocratique sans cette institution. Le mode de formation de cette assemblée est susceptible de varier d'un État à un autre, la représentation, y être professionnelle ou territoriale, le scrutin législatif proportionnel ou majoritaire, mais il n'en demeure pas moins que sans une telle institution, la démocratie est inconcevable dans un État.

Il incombe à l'assemblée législative d'organiser la discussion des choix politiques opérés par le pouvoir exécutif, le gouvernement. Le répéter semble être d'une grande trivialité. Mais, outre qu'il faut se méfier du culte de l'originalité quand il est question de pensée, il convient d'indiquer que l'organisation de la discussion dans l'assemblée législative traduit la conviction, essentielle à l'esprit démocratique, que nul n'est infallible. Il a déjà été indiqué que le régime démocratique consacre l'amenuisement de la croyance en la toute-puissance du gouvernement. La raison de cette démarche devient seulement accessible maintenant. Le régime démocratique se fonde sur le principe selon lequel aucun homme n'est naturellement destiné à commander aux autres, à les guider. Les hommes naissent tous égaux en droits. Dès lors toute autorité ne peut s'établir en leur sein que par leur consentement. La discussion dans l'assemblée législative a pour objectif de susciter le consentement indispensable à l'exercice de l'autorité. Il est significatif de constater que quelle que soit la composition d'une assemblée législative dans une démocratie moderne, ses membres sont toujours désignés par voie de vote. La fonction de délégué des citoyens n'est pas héréditaire. Tous les citoyens sont, dans des conditions déterminées par la loi, éligibles aux fonctions de représentants du corps politique. Cette égalité des citoyens est le principal trait caractéristique de l'idéal démocratique.

Aristote avait déjà relevé que l'égalité est un principe fondamental dans l'État démocratique². Mais la démocratie antique qu'il avait en vue imposait elle-même une entorse à ce principe, en excluant les femmes et les esclaves de la citoyenneté. La démocratie moderne répare cette injustice en se refusant à enraciner la citoyenneté dans la naissance ou le sexe. Le citoyen est l'individu qui satisfait aux conditions fixées par la loi, mais la catégorie sociale, le sexe ou la race ne comptent plus au nombre de ces conditions.

Il n'en découle pourtant pas que dans le régime démocratique moderne, tout citoyen soit jugé apte à discuter les décisions politiques, ou que cette discussion constitue en elle-même une fin. Le citoyen participe à la discussion des objectifs politiques de l'État démocratique moderne par la médiation de son représentant. Son action politique se réduit au choix de son délégué. Il lui revient normalement d'accomplir cet acte en ayant à l'esprit que son élu aura la lourde charge de prendre part à la discussion des affaires de l'État. La discussion politique dans le cadre de l'assemblée législative exige certaines compétences. Elle n'est pas un simple bavardage, une manière parmi d'autres de s'occuper. Elle vise à engendrer le consentement nécessaire à l'exécution d'une décision politique. Elle est censée aider à éclairer à la fois le gouvernement et la population sur les grands défis auxquels la collectivité se retrouve confrontée. Ainsi, outre l'aptitude à exprimer adéquatement son opinion, elle requiert parfois des connaissances techniques relatives à telle ou telle dimension de la vie sociale : économie, droit, culture, etc.

Les élus ressentent souvent le besoin d'une formation à leur tâche, et les assemblées législatives ont recours à des experts pour les éclairer sur plus d'une question.

Toutes ces précautions ne suffisent cependant pas toujours à garantir le succès de la discussion dans l'État démocratique moderne. Il arrive que l'exécutif et le législatif s'accordent sur des mesures pourtant dommageables à l'équilibre général de la vie collective. Aussi s'introduit-il dans le régime démocratique, à côté des pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire.

L'indépendance de la magistrature est aujourd'hui unanimement considérée comme une condition capitale du régime démocratique.

² Cf. La politique, traduction J. Tricot, Paris, Vrin 1977.

L'institution de la magistrature est désormais un pilier de l'État démocratique. Cette consécration devrait pourtant surprendre. Le magistrat n'est ni élu par les citoyens, ni choisi parmi ou par leurs délégués. Il est nommé par le gouvernement.

Sa désignation n'est cependant pas abandonnée aux humeurs des gouvernants : elle s'appuie sur des critères rationnellement définis, elle exige une qualification, une formation, en un mot, une compétence. Le magistrat est un spécialiste du droit. La consécration de la magistrature comme un support du régime démocratique révèle un élément incarné par cette institution, aussi indispensable au fonctionnement de l'État démocratique que l'autorité réclamée par le gouvernement et la discussion organisée par l'assemblée : la compétence.

Le magistrat est chargé de dire le droit. Ce droit n'est cependant pas laissé à son inspiration. Il est bien connu que la jurisprudence est une source du droit, que le jugement rendu par une cour est un acte de création de normes juridiques ³. Mais le droit consiste d'abord et avant tout en un ensemble de règles explicitement formulées, codifiées, qui régissent les rapports entre les membres d'une collectivité. Cet ensemble est organisé, ordonné, hiérarchisé. À son sommet se trouve, dans un État démocratique, la loi fondamentale, la constitution, qui fixe sa configuration générale et définit jusqu'aux rapports entre les institutions. La connaissance et l'application de ce droit que coiffe la constitution bâtissent ensemble l'ultime garantie de la pérennité du régime démocratique. Cette connaissance n'est pas accessible à tous les citoyens. Le droit est une affaire de spécialistes, et les représentants de l'ordre étatique ne sont pas toujours de tels spécialistes. D'où la nécessité de recourir souvent à la magistrature pour indiquer le droit, parfois en contradiction avec les décisions même des dirigeants de l'État.

Il est significatif d'observer que l'évolution récente de l'État démocratique culmine dans l'installation de juridictions constitutionnelles et la consolidation de leur rôle ⁴. La cour suprême aux États-Unis, ou le conseil constitutionnel en France, montrent que l'instauration de la démocratie semble reposer autant, sinon plus, sur la compétence des spécialistes que sur le consentement des citoyens. Le

³ Cf H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, traduction C. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962.

⁴ Voir à ce sujet J. Chevalier, *L'État de droit*, Paris, Monchrestien 1992.

triomphe de l'institution de la magistrature, avec la hiérarchie de ses juridictions, manifeste bien l'emprise du phénomène de l'institution sur l'État démocratique. L'institution n'est pas seulement nécessaire au fonctionnement de l'État démocratique. La démocratie, du moins telle qu'elle apparaît à l'opinion contemporaine, est le régime des institutions. Nulle part ailleurs la suprématie de l'institution n'est aussi forte que dans l'État démocratique. L'État de droit qu'est le régime démocratique est l'État du droit, l'État des juridictions et, en définitive, des institutions.

L'enracinement fondamental de la démocratie dans l'engagement des citoyens

[Retour à la table des matières](#)

Nous pourrions nous en tenir à cette conclusion, à l'affirmation de la suprématie de l'institution dans l'État démocratique, s'il ne se présentait un soupçon à l'égard du rôle même de l'institution : est-il vraiment sûr que l'institution définisse toujours adéquatement le bien commun, l'intérêt de la collectivité ? De prime abord, cette question semble saugrenue, inutilement subversive. Par définition, l'institution est une structure spécialisée, qualifiée, au sens juridique et technique de l'expression, pour gérer une affaire, coordonner une activité dont elle a la charge. Nul autre qu'une institution ne saurait être apte à orienter la collectivité dans son évolution.

Il pourrait néanmoins nous venir à l'esprit que toute institution se compose d'hommes et qu'aucun homme n'est infaillible. Cette objection bien que justifiée est cependant trop générale pour être radicale et ainsi intéressante. Il ne s'agit pas, à ce point précis de notre propos, de douter de la formation des hommes chargés d'incarner les institutions dans une démocratie, de remettre en cause leur compétence. D'ailleurs les membres d'une juridiction constitutionnelle sont généralement des juristes aguerris, dotés à la fois d'un très haut niveau de formation et d'une grande expérience.

La difficulté que nous avons en vue à ce moment de notre réflexion concerne le fondement même de l'activité de toute institution étatique. Toute institution se réfère au droit, au corps de règles à travers lequel

une collectivité est censée indiquer ce qu'elle tient pour essentiel. Dans une démocratie, le droit, l'ordre juridique, culmine dans la constitution. Mais justement comment s'élabore l'ordre juridique lui-même ? Est-il inamovible ?

Il est bien évident que, quelle que soit sa rigueur, sa perfection, le système de règles que forme le droit est amené à évoluer. Tout ordre juridique digne de ce nom fixe d'ailleurs lui-même les conditions légales de sa transformation. Cette transformation n'intéresse pas uniquement les lois ordinaires qui, dans beaucoup d'États, changent souvent selon les préoccupations de l'équipe dirigeante, du parti au pouvoir ; elle concerne également la loi fondamentale elle-même, la constitution, qui compose la charpente de la vie collective, la colonne vertébrale du corps politique. Peu importe la manière dont intervient la révision d'une constitution, qu'elle soit laissée à l'initiative de l'assemblée législative ou qu'elle exige une consultation des citoyens, de la population, par l'entremise d'un référendum : il nous suffit de retenir qu'elle n'est pas immuable.

La constitution, et à sa suite l'ordre juridique qu'elle supporte, n'est pas un présent livré par litre suprême aux hommes, un joyau dont l'éternel éclat abolirait les différences entre les individus, effacerait les barrières entre les générations. Il est généralement admis qu'elle reçoit son autorité du consentement des membres d'une collectivité, elle est une oeuvre collective dont l'édification requiert l'approbation des citoyens. Mais, outre qu'il est impossible que tous participent à sa rédaction, qui est habituellement confiée à un noyau d'individus choisis à cet effet, il convient de remarquer que son adoption réunit rarement la totalité des membres d'une collectivité. La loi elle-même distingue dans les États modernes le citoyen et l'électeur. Les enfants par exemple ne sont pas admis à voter, alors qu'ils sont de futurs représentants de l'État. Cette exclusion n'est cependant pas particulièrement grave, elle est même compréhensible. Par contre, il se trouve toujours dans un État des citoyens de plein droit, des électeurs, qui ne se reconnaissent pas dans sa loi fondamentale. Aussi minoritaires puissent-ils apparaître, leur opposition est cependant révélatrice : elle montre qu'une action comme celle des institutions dans un État démocratique, exclusivement fondée sur le droit positif que guide la constitution, ne satisfait pas tous les citoyens.

De prime abord l'importance de cette observation semble moindre : il est manifeste qu'aucune décision d'un État ne rencontre

l'assentiment unanime de ses citoyens. L'État démocratique n'a pas la prétention d'être approuvé par tous les citoyens sans exception. Le suffrage de la majorité d'entre eux suffit à l'exercice de la démocratie. La démocratie se comprend comme le régime du plus grand nombre, et non celui de tous sans exclusion. L'existence d'une minorité ou d'une opposition est une dimension constitutive de l'État démocratique. L'opposition en question ici ne désigne pas seulement le groupe politique le moins représenté à l'assemblée législative avec lequel, conformément au vœu de Kelsen, le gouvernement de l'État démocratique est susceptible de négocier des compromis⁵, mais surtout l'ensemble formé Par les citoyens fondamentalement hostiles aux objectifs du régime démocratique, fussent-ils organisés ou non. Il est clair qu'il est déraisonnable de vouloir attendre l'accord de cette catégorie de la population avant d'entreprendre une action. En fondant son exercice sur le principe de la majorité, l'adhésion du plus grand nombre, le régime démocratique avoue son impuissance vis-à-vis d'une opposition aussi résolue.

Cette impuissance n'est cependant pas synonyme de faiblesse. Elle signifie tout simplement que l'État démocratique ne divinise pas le consentement populaire. La voix du peuple n'est pas celle de Dieu. Non seulement en dehors des échéances électorales, déterminées par la loi, l'approbation populaire n'est pas directement requise autour des choix politiques, mais surtout le régime démocratique, comme tout État, se réserve le droit d'imposer l'exécution de ses décisions contre l'avis d'une partie de la population. L'hostilité ouverte d'une opinion publique majoritaire n'entraîne pas immédiatement l'annulation d'un acte politique. Par-delà l'adhésion populaire l'autorité de l'État démocratique repose pour beaucoup sur les moyens de contrainte dont il dispose à l'égard des citoyens. De ce strict point de vue, il ne diffère en rien des autres formes de l'État. L'armée et la police, « les forces de l'ordre », restent des auxiliaires incontournables de son action. L'exercice de la démocratie n'exclut pas par principe l'usage de la force. La démocratie ne désigne pas un idéal de conduite morale, mais une forme d'organisation de l'action politique. Elle n'a pas pour objectif premier la perfection de l'homme, la félicité individuelle, mais la régulation de la vie collective, la coordination des rapports entre des individus aux aspirations divergentes à l'intérieur d'un ensemble qui est l'État. L'État démocratique est un ordre juridique. En tant que tel, le droit qu'il définit est inséparable du recours à la contrainte dans son

⁵ Cf La démocratie : sa nature, sa valeur, traduction C. Eisenmann, Paris, Economica, 1988.

application ⁶. Il ne demande pas la conversion des individus à un idéal de vie privée, mais essentiellement l'adaptation de leur comportement aux conditions de l'existence collective. De son point de vue, le salut de la collectivité l'emporte sur le bonheur de l'individu. Aussi se réserve-t-il le droit de recourir à la contrainte pour imposer l'application de la loi, de sa loi.

Ces considérations ne sont pas du tout destinées à nier toute spécificité à l'État démocratique pour autant. Il a déjà été indiqué que la forme démocratique de l'État se distingue de toute autre par ses institutions, par la manière dont l'action politique s'y envisage. À cette observation d'ordre juridico-politique, il convient à présent d'ajouter qu'historiquement, le régime démocratique consacre une évolution récente de l'humanité. L'antiquité grecque n'a pas totalement ignoré la forme démocratique de conduite des affaires publiques. La cité grecque a même été souvent citée en exemple par bien de penseurs. Il a déjà été signalé que l'égalité instaurée par cette démocratie entre les citoyens excluait les femmes et les esclaves. La signification complète de cette remarque se découvre maintenant : la démocratie antique, tout comme les autres régimes politiques de l'époque, s'édifie sur la conviction que les hommes sont inégaux par nature. La direction de la collectivité est un privilège réservé à une catégorie sociale particulière, à l'exclusion de toute autre. La naissance de l'individu détermine sa position dans la société, sa fonction dans la collectivité. Son destin est scellé avant même qu'il ne vienne au monde indépendamment du talent, de l'intelligence, dont il est susceptible de faire preuve.

La démocratie, au sens moderne de la notion, s'institue en réaction contre cette vision traditionnelle du corps politique. Elle s'édifie sur le principe de l'égalité de tous les hommes sans exception. La démocratie telle qu'elle est comprise par les modernes apparaît ainsi comme un idéal social, un projet de société, avant d'être une forme de gouvernement. L'inégalité que la vision traditionnelle du monde développe entre les individus n'est pas seulement obstacle à leur organisation dans l'État, elle est surtout ressentie comme une injustice, une atteinte au droit de l'homme. La démocratie sociale n'est pas un programme propre à une sensibilité politique, elle est une exigence caractéristique de la modernité, elle dessine la ligne de démarcation

⁶ À propos de la relation entre le droit et la contrainte, le lecteur pourra se rapporter à mon article « Le fondement du droit » in *Revue Burkinabé de droit*, no 28, juillet, 1995.

entre le monde des modernes et celui des anciens. La démocratie au sens moderne véhicule un idéal de société, elle pointe vers un type de société qui se veut plus juste que la société traditionnelle, avec ses catégories sociales immuables. L'accès à la conception moderne de la démocratie représente un progrès dans l'histoire de l'humanité.

La conception moderne de la démocratie est inscrite dans la doctrine du contrat social, ce courant de pensée qui enseigne que la formation du corps politique reçoit sa légitimité du consentement des individus. Le dirigeant de la collectivité n'en est pas le propriétaire mais le représentant, il a été délégué par ses concitoyens pour servir de garant à l'intérêt collectif. Nul n'est voué par sa naissance à guider ses semblables. L'édification de l'autorité organisatrice du corps politique résulte d'un pacte entre les hommes. Hobbes, Locke, Spinoza, Rousseau et à leur suite Kant et Fichte, qui sont les promoteurs de cette théorie du pacte social sont les principales sources d'inspiration de la démocratie moderne⁷. Certes, le contrat censé engendrer le corps politique ne se conçoit pas comme un événement historique, il demeure un idéal régulateur en fonction duquel l'action politique se doit d'être appréciée. La pensée du contrat a eu une influence décisive dans l'histoire de l'humanité. Elle constitue l'origine intellectuelle du profond bouleversement politique qui a transformé l'Europe à partir du XVIII^e siècle, en mettant précisément en avant la revendication démocratique. La rupture entre la démocratie et les autres types de régime politique est telle qu'elle a historiquement suscité une révolution. Cette révolution théoriquement orientée par la pensée du contrat social a abouti à la consécration du principe de la majorité dans la démocratie. À défaut du consentement unanime des citoyens, un projet politique doit recevoir l'approbation du plus grand nombre d'entre eux. L'approbation populaire à travers l'opinion de la majorité des citoyens est la sentinelle chargée de veiller sur l'exercice de la démocratie. Le régime démocratique tient sa raison d'être de l'adhésion du peuple. La démocratie est le pouvoir du peuple. Tout organe de l'État démocratique se justifie son existence par la volonté de servir la collectivité, le peuple. Le devoir de respecter fidèlement la volonté populaire est la principale maxime du régime démocratique.

Il découle de ces considérations qu'aucune institution, aussi spécialisée soit-elle, n'est fondée à prétendre incarner l'État

⁷ Voir à ce sujet mon article intitulé « Kant et la politique » in *Kant-Studien* 90. pp. 306-321, Walter de Gruyter, Berlin, New-York, 1999.

démocratique. La multiplication et la qualification des institutions ne sauraient se substituer à l'engagement de la population qui tient en éveil l'esprit démocratique. Bien loin de traduire le développement de l'État démocratique, le triomphe des institutions atteste plutôt du déclin de la démocratie. La confiscation de la vie politique par les institutions est un indice de la dégénérescence de l'esprit démocratique dans un État.

II. Les conditions de la consolidation de l'esprit démocratique

[Retour à la table des matières](#)

Avec ces dernières remarques critiques, il s'avère que nous sommes passé, dans notre réflexion, d'une opinion extrême à une autre : de l'affirmation de la suprématie des institutions dans l'État démocratique, nous avons abouti à la dépréciation complète de leur rôle. Faut-il s'en tenir à cette conclusion radicale ?

Il est vrai que le développement des institutions dans les États modernes encourage l'apparition d'une couche de privilégiés, d'une nomenklatura, qui se détache de la population et s'enorgueillit de pouvoir la mépriser du haut de leur compétence. Contre cette évolution de la vie politique qui concerne pratiquement tous les États contemporains, quand bien même ils se veulent démocratiques, il importe de rappeler la prépondérance de l'intérêt collectif, de la volonté populaire, dans la compréhension de l'action politique. Le grand mérite du monde moderne est d'avoir mis au premier plan de la vie collective le sort du grand nombre. La démocratie moderne est populaire par essence. Le nombre est pour elle le critère de la vérité en politique. La compétence n'est une valeur que dans la mesure où elle est reconnue, acceptée, par le plus grand nombre. La confiance que le spécialiste a en sa formation ne remplace pas l'adhésion que les résultats de son travail suscitent autour de lui. Nul n'est apte, en dehors de la confrontation avec le jugement de ses semblables, à s'assurer de la validité de ses choix. Même une réunion de spécialistes, un cercle d'initiés, une sorte de "jardin d'Épicure" où les grands esprits

se retrouveraient, n'est pas en droit, mieux indiquée pour en décider que l'approbation populaire. Le mépris du représentant de l'institution à l'endroit de la population, de la masse, de la foule, est ainsi insoutenable. Comme le souligne Éric Weil, notre époque est celle des masses ⁸.

Il ne suit pas de ces observations que la compétence ne mérite aucune considération, que le phénomène de l'institution n'est d'aucune utilité dans un État démocratique. L'existence de l'institution se justifie mais elle se doit de restreindre son ambition pour être efficace. La population elle-même admet l'importance de la compétence dans la vie politique en s'en remettant à l'avis des spécialistes dans sa relation à l'autorité étatique. Mais lorsqu'il devient question des décisions engageant l'avenir de la collectivité dans sa totalité, l'opinion de l'institution, de l'instance spécialisée, cesse de jouir d'un privilège particulier. Le représentant d'une institution est membre de la collectivité au même titre qu'un autre. Il est descendant d'une famille qui façonne son comportement, élément d'une classe sociale qui détermine ses options politiques : il lui est, en somme, difficile de s'élever au dessus de la collectivité pour la considérer d'un regard désintéressé et définir son intérêt. La définition du bien commun, de l'intérêt collectif, exige la participation, l'engagement, de tous les groupes sociaux sur lesquels l'État est censé exercer son autorité. Autrement dit, l'activité des institutions doit se dérouler sous le contrôle de la population par l'entremise des groupes qui la composent.

Le contrôle qui est visé à travers le présent propos ne saurait se réduire au sondage d'opinion. Le sondage d'opinion est une pratique devenue courante dans beaucoup d'États contemporains, et qui tend à être présentée comme un signe de vitalité du régime démocratique. La préoccupation qui nous guide ici n'est pas de critiquer les conditions de réalisation du sondage d'opinion : la représentativité de la population interrogée, la formulation des questions, le contexte des réponses, etc.

L'apparition de la pratique du sondage, est en tant que telle, une manifestation de l'irruption des « masses », de « la foule », dans la vie politique moderne. Le sondage illustre le caractère délibérément populaire de la démocratie moderne. Le triomphe du sondage est

⁸ Cf. *Masses et individus historiques* in *Essais et conférences*, t. II, Paris, Vrin, 1991.

cependant un indicateur du déclin de l'esprit démocratique dans un État. Le sondage est une manière passive d'organiser la participation de la population à la vie politique. La systématisation de sa pratique coïncide généralement avec la désaffection de la population à l'égard de la vie politique, la consécration de la suprématie des institutions dans un État. Donner son opinion dans un sondage est la manière la moins significative de s'intéresser à la vie de la collectivité. Il ne faut pas confondre le sondage et le vote, qui est un acte politique d'une importance autre. Mais le vote lui-même ne suffit pas à la vitalité de la démocratie dans un État.

Cette vitalité demande que le citoyen n'exprime pas passivement son opinion à la faveur d'un événement, mais s'engage activement à promouvoir ses options politiques. Au lieu de se laisser transformer en sujets anonymes, indistincts, d'un sondage ou d'un vote, il appartient aux citoyens de s'organiser pour soutenir efficacement l'exercice de la démocratie. Il ne faut pas s'empresse de nous objecter ici qu'il n'est pas raisonnable d'attendre de tous les membres d'une collectivité qu'ils s'érigent en militants de partis politiques. L'appartenance à un parti est un degré supérieur de l'intérêt pour la politique. Il n'est pas absolument indispensable que l'organisation évoquée dans notre propos prenne la forme d'un parti. Il existe dans beaucoup d'États contemporains ce qu'on appelle (les organisations de) la société civile : les syndicats, les associations de défense des droits de l'homme, les ONG ⁹ (particulièrement présentes en Afrique), etc. Ces formes de regroupement des citoyens sont souvent citées parmi les facteurs de développement de la démocratie, et ce à juste titre. L'attitude des organisations de la société civile, leur influence, dans l'État est cependant paradoxale. À l'image du syndicat, elles se consacrent en priorité à la promotion des intérêts de leurs membres. Leurs aspirations apparaissent ainsi marquées du sceau de la particularité, voire de l'égoïsme : elles sont corporatistes, régionalistes ou même nationalistes et tribalistes. Les organisations dites de la société civile ne semblent pas se préoccuper de l'intérêt de la collectivité dans son ensemble. Il convient pourtant de leur reconnaître un rôle positif dans l'entretien de l'esprit démocratique. Elles préparent la participation du citoyen à la vie politique. Elles l'éduquent à se détacher de son sentiment individuel, pour envisager les événements du point de vue du groupe auquel il s'intègre. Surtout elles proposent des interlocuteurs pour l'autorité étatique dans sa

⁹ Organisations non gouvernementales.

relation avec la population. Une population informe, inorganisée, est une donnée politique aux contours insaisissables, imprévisibles, qui inquiète par son indétermination même. Les organisations de la société civile sont utiles à la démocratie parce qu'elles constituent des formes de détermination du comportement de la population.

Cette détermination, cette manifestation de la volonté des membres d'une collectivité atteint cependant son point culminant dans la formation des partis politiques. Le rôle des partis politiques dans un État démocratique se révèle si important que la démocratie est aujourd'hui synonyme de multipartisme. La conception courante de ce rôle n'est pourtant pas toujours favorable à la consolidation de l'esprit démocratique. Le parti est perçu comme l'instrument privilégié de la conquête du pouvoir. Puisque cette conquête est sa fin suprême, il se doit d'être prêt à tout pour l'atteindre. Les partis politiques contemporains sont ainsi souvent prêts à se sacrifier au succès d'un individu ou à l'ambition d'un noyau d'individus. Ils se transforment en de gigantesques machines chargées d'organiser la séduction de la population lors des échéances électorales, et s'empressent d'oublier leurs propositions après celles-ci. Pire, ils développent un esprit de corps en leur sein, ils se tiennent prêts à protéger leurs membres, surtout les dirigeants, au détriment du bien commun, contre l'intérêt général de la collectivité. Cette attitude qui encourage les hommes politiques à enfreindre sans hésitation les lois de l'État, engendre à la longue la désaffection, voire le dégoût, de la population à l'égard de la vie politique. Les partis politiques apparaissent comme des regroupements de privilégiés, plutôt, d'aventuriers, aux aspirations opposées à celles de la population ¹⁰.

Cette évolution qui se généralise dans beaucoup d'États contemporains et qui alimente l'actualité immédiate aussi bien en Amérique, en Europe, qu'en Asie et en Afrique, trahit manifestement la vocation originaire du parti politique, qui est de préparer systématiquement la participation des citoyens à la vie politique, de les éduquer à prendre en considération l'intérêt de la collectivité dans son ensemble dans la formulation de leurs aspirations. Alors que l'intervention de l'organisation de la société civile dans la vie politique est en principe exclusivement orientée par les préoccupations particulières de ses membres, le parti politique quant à lui a une

¹⁰ À propos du rôle de la société civile, voir également mon article intitulé « Société civile et politique » in *Quest*, volume XII numéro 1, juin, 1998 pp. 207-218, Grönigen, Pays-Bas.

ambition qui s'étend directement à l'ensemble du corps politique. Il élabore un programme d'action qui prend en compte les positions de tous les groupes constitutifs de la collectivité. Mieux que l'organisation de la société civile, il est l'interlocuteur privilégié de l'autorité étatique dans sa relation avec la population. Il lui incombe en priorité d'exercer ce contrôle sur les institutions indispensables à l'entretien de l'esprit démocratique. En définitive, la démocratie s'avère un jeu qui engage des partenaires aussi différents que les institutions, les organisations de la société civile, les partis politiques et la population. Aucun de ces acteurs de la vie politique n'est habilité à se tenir pour seul maître du régime démocratique : surtout pas les institutions.

Notre réflexion est manifestement parvenue à son terme avec cette dernière observation. En guise de conclusion, il conviendrait de retenir que si le phénomène de l'institution est nécessaire à l'État démocratique, le sens de la démocratie ne s'épuise pas dans l'édification des institutions. Le pari éternel de l'État démocratique reste de réduire la distance entre le citoyen et son représentant, d'éviter que les représentants du peuple ne s'autonomisent en une caste dominante : ne serait-ce pas cette leçon que la récente chute du mur de Berlin nous donne à méditer, par-delà les déclarations sur le triomphe du libéralisme économique ?

Dr MAHAMADÉ SAVADOGO
Université de Ouagadougou,
Furkina-Baso

Fin du texte