

CHAPITRE 1

Qu'est-ce que la démocratie ?

A LA RECHERCHE D'UNE DÉFINITION

« Dans le cas d'un mot tel que *démocratie*, il n'est pas de définition sur laquelle l'accord se fasse ; de plus, toute tentative d'en élaborer une rencontre de toutes parts des résistances [...]. Ceux qui défendent un régime, quel qu'il soit, le proclament démocratique et craignent de devoir cesser d'employer le mot *démocratie* dès lors qu'il n'admettrait plus qu'une seule signification. »

G. ORWELL *

1. SENS DESCRIPTIF ET SENS NORMATIF

Par quelque penchant au paradoxe, on pourrait définir la démocratie comme le nom pompeux de quelque chose qui n'existe pas. Bien entendu, cette affirmation est provoquante et il y aurait plus de tact à dire que le terme « démocratie » est trompeur quand on l'applique à ce qu'il prétend désigner. Bien que cette manière d'exposer puisse sembler encore un peu malhonnête, je crois qu'elle nous met sur la voie des difficultés de notre problème.

Si définir la démocratie signifie seulement indiquer la signification du mot, le problème est vite résolu, car il suffit de connaître un peu de grec.

A la lettre, démocratie signifie « pouvoir du peuple » ; « le pouvoir appartient au peuple ». Mais, à ce stade, nous n'avons résolu qu'un problème de terminologie. Notre explication n'est rien de plus qu'une définition « mot à mot », qui traduit dans une langue connue le sens d'un terme venant d'une autre langue¹. Or le problème que présente la définition de la démocratie est beaucoup plus compliqué que cela. Quand nous utilisons le terme, il *représente* évidemment quelque chose. La question n'est pas seulement : Que signifie le mot ? mais aussi : Quelle est la chose ? Et quand nous essayons de répondre à cette dernière interrogation, nous

* « Politics and the English language », *Selected essays*, Baltimore, 1957, p. 149.

1. Cf. Richard ROBINSON, *Definition*, Oxford, 1954, spécialement chap. II : « Une définition mot à mot relie un mot à un autre comme ayant la même signification. Une définition "mot-à-chose" relie un mot à une chose, comme signifiant cette chose » (p. 17).

découvrons que la chose ne correspond pas au mot. Autrement dit, nous décelons le peu de ressemblance entre les faits et l'étiquette, entre nos découvertes et leur nom. Ainsi, bien que « démocratie » ait un sens littéral précis, cela ne nous aide pas vraiment à comprendre ce qu'est en fait une démocratie.

Comment pouvons-nous remédier à cela ? Au premier coup d'œil, la solution semble assez simple. Si l'observation révèle le caractère trompeur du terme démocratie, pourquoi ne pas commencer par donner aux choses des dénominations plus adéquates ? Si le nom n'est pas correct, pourquoi ne pas rechercher le terme approprié ? Dans le monde réel, a fait remarquer R.A. Dahl, les démocraties sont des polyarchies². S'il en est ainsi, pourquoi ne pas les appeler de ce nom ?

Mais la solution n'est pas si simple. Qu'un vocable ne soit pas approprié à la description ne signifie pas qu'il doive être remplacé. Car « démocratie » est exactement le terme dont nous avons besoin dans un dessein normatif. Et ce dessein est tout aussi important. Ce sont des pressions déontologiques qui établissent les régimes démocratiques³. Ce qu'est la démocratie ne peut pas être isolé de ce qu'elle *devrait être*. Une démocratie n'existe que pour autant que des idéaux et des valeurs lui donnent naissance. Sans aucun doute, tout système politique est soutenu par des impératifs et des valeurs. Mais peut-être ceux-ci sont-ils plus nécessaires à la démocratie, la tension entre réalités et valeurs atteint son plus haut degré, puisque aucun autre idéal n'est plus éloigné du réel dans lequel il doit opérer. Et c'est pourquoi nous avons besoin du nom « démocratie ». S'il présente l'inconvénient de ne donner aucune information sur le monde réel, il nous aide à conserver toujours par devant nous l'idéal — ce que la démocratie devrait être.

Le terme démocratie n'a donc pas seulement une fonction descriptive, mais aussi une fonction normative et persuasive. Il s'ensuit que le problème qui consiste à définir la démocratie est double, exigeant une définition à la fois descriptive et normative⁴. L'une ne peut pas exister sans l'autre et, en même temps, l'une ne peut pas être remplacée par l'autre. Aussi, pour éviter de partir du mauvais pied, nous devons conserver présentes à l'esprit trois propositions : premièrement, qu'une distinction durable doit être faite entre les buts et la réalité de la démocratie ; en second lieu, que cette distinction ne doit pas être mal

comprise, parce que, évidemment, les idéaux et les réalités sont en interaction (sans ses idéaux, une démocratie ne peut se matérialiser et, inversement, toute prescription démocratique qui ne repose pas sur des faits se renie elle-même) ; troisièmement, la définition normative et la définition descriptive de la démocratie, toutes complémentaires qu'elles soient, ne doivent pas être confondues ; car l'idéal démocratique ne définit pas les réalités démocratiques et, vice versa, une démocratie réelle n'est pas et ne peut pas être à l'identique d'une démocratie idéale.

2. COMPORTEMENT ET DÉFINITIONS

Ce qui précède, il faut l'admettre, est vraiment compliqué. Pourtant nous devrions essayer de le rendre simple, puisque l'une des conditions essentielles à la survie d'un système démocratique est l'intelligibilité de l'idée de démocratie. Alors que le régime démocratique est plus complexe que tout autre modèle politique, assez paradoxalement sa survie n'est pas assurée si ses principes et mécanismes ne sont pas à la portée de l'intellect de l'homme moyen. Une démocratie requiert que tout ce qui est complexe soit simplifié, que ce qui est embrouillé soit démêlé, car, en dernière analyse, notre comportement dépend de ce que nous pensons que la démocratie est, peut et devrait être. Quand nous déclarons, par exemple, qu'un système politique est « plus » ou « moins » démocratique, notre appréciation dépend évidemment de ce que nous estimons être une vraie démocratie. De même, quand quelqu'un dit « Ceci n'est pas démocratique » ou « Ici il n'y a pas de démocratie », et notre jugement et notre comportement se réfèrent à une définition. (Et si nous définissons la démocratie de manière irréaliste, nous nous verrons rejeter toutes les démocraties existantes.)

Ainsi, si la démocratie est définie incorrectement, nous sommes en danger de refuser quelque chose que nous n'avons pas bien identifié, et de recevoir en échange quelque chose que nous ne voulons pas du tout. Naturellement, les définitions ne sont pas des panacées et il serait absurde de dire que toutes nos difficultés viennent de détournements sémantiques⁵. Je soutiens qu'en dernière analyse, l'existence des démocraties dépend, toutes choses égales par ailleurs, de la diffusion de l'idée de démocratie, en ce sens qu'une compréhension claire de ce dont il s'agit quand on parle de démocratie est une des principales conditions (mais pas la seule) d'un comportement démocratique. Car des idées fausses sur la démocratie font dévier les démocraties.

Il va sans dire que le grand public n'est pas en mesure de proposer une définition. Il réagit à une image de la démocratie tout comme il accorde son vote à l'image plutôt qu'à la politique d'un parti. Cependant, ces images sont le reflet et l'écho des conclusions auxquelles on est par-

2. Robert A. DAHL, *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, spécialement pp. 63-89. Voir aussi, pour ce qui est de la « démocratie » dans le monde réel : Robert A. DAHL, Charles E. LINDBLOM, *Politics, economics and welfare*, New York, Harper, 1953, p. 43, et chap. X-XI, *passim*.

3. Le sens littéral du mot « déontologie » est : « discours sur ce qui doit être fait », sur le devoir. Ce terme fut introduit par Bentham, qui l'employa comme synonyme de « science de la moralité ». Ici, en revanche, le mot est employé sans qu'il soit fait référence à l'éthique. Il vise de manière générale la dimension de notre existence qui se traduit linguistiquement sous une forme impérative, par des mots comme « devoir » ou « falloir » ; autrement dit, la notion de déontologie est prise comme synonyme de « prescription » et comme antonyme de « description ».

4. J'emploie « norme » et « prescription » comme synonymes, étant donné que je ne m'intéresse pas ici à la distinction entre les normes morales et les prescriptions qui ne sont pas de nature éthique. Sur ce point, voir *infra*, chap. 9, § 1.

5. En règle générale, j'emploie le mot « sémantique » dans un sens extensif, pour désigner l'étude de l'emploi et du sens des mots. Lorsque l'adjectif « sémantique » est employé en son sens spécifique, cela ressort clairement du contexte.

venu au niveau de la pensée critique et elles ont été modelées par les définitions. En conséquence, il serait plus payant d'explorer le problème de la démocratie au niveau exprimé des réactions aux définitions qu'à celui des réactions dérivées et informulées aux images, à condition de ne pas oublier que ce qui, au niveau critique, est une idée précise, devient représentation imprécise au niveau de l'inexprimé. Je prétends donc que les définitions sont importantes parce que c'est d'elles que dépend, en dernière analyse, la représentation que nous avons de la démocratie. Bien sûr, ce que je considère comme important peut ne pas l'être pour un autre ; rien d'étonnant à cela. Toutefois, il est deux objections que l'on ne peut ignorer ; l'une concerne les principes, et l'autre la pratique.

La première objection s'exprime dans le vieux dicton *Omnis definitio est periculosa*. Certains auteurs se font tant scrupule de répéter l'affirmation « Il est dangereux de définir » que l'on se demande parfois si définir ne mettrait pas spécialement en danger leur propre pensée. Mais je suis prêt à accorder qu'on ne peut pas toujours expliquer la dérobade devant les définitions par une sorte d'auto-défense, et que l'avertissement de l'adage latin est sain quand il s'adresse aux chercheurs qui conçoivent les définitions comme un moyen de geler le langage. (Si l'on s'entend sur ce point, je ne vois franchement pas de danger à préciser clairement et explicitement le sens ou les sens du terme démocratie et les raisons de nos choix.) Non seulement je ne vois rien de dangereux à cette manière de procéder, mais je vais même plus loin et j'y insiste : il est spécialement important de se soucier des définitions quand il s'agit de la démocratie. Car la démocratie est le produit du gouvernement fondé sur le consentement, et le consentement, à long terme, dépend de l'opinion que l'électorat se fait de la démocratie ; il dépend de ce que les votants estiment être une démocratie authentique.

Seconde objection : ma préoccupation pourrait être justifiée en théorie, mais dans la pratique les choses sembleraient fonctionner assez bien. Après tout — peut-on dire — le gouvernement fondé sur le consentement est parvenu à survivre depuis bien longtemps et aucun signe n'annonce qu'il ne persistera pas. Mais permettez-moi de répondre que ceci n'est exact qu'en ce qui concerne un petit nombre de pays. Et, de plus, quand des formules telles que le « gouvernement fondé sur le consentement » ou « gouvernement par la délibération » furent créées, ce à quoi elles correspondaient était très différent de ce à quoi elles renvoient maintenant. Les formules sont demeurées les mêmes, mais non les réalités auxquelles elles s'appliquent.

Si, par exemple, nous considérons l'explication classique que donne Walter Bagehot de la Constitution de la Grande-Bretagne au milieu du XIX^e siècle, le changement intervenu depuis lors devient patent. Pour Bagehot, le gouvernement délibératif signifiait — et était de fait — un système politique reposant sur le postulat d'une discussion limitée à ceux qui étaient les plus aptes à participer. La sagesse politique des Anglais — telle était la plaisanterie très sérieuse de Bagehot — tenait en leur « stupidité » louable, c'est-à-dire, leur refus de s'embarrasser

de principes abstraits, et leur attitude déférente à l'égard des hommes plus sages qu'eux⁶. Mais l'analyse de Bagehot pourrait difficilement s'appliquer à notre époque. Je n'entends pas suggérer que la bêtise n'a plus cours, mais simplement qu'elle a cessé d'être « déférente ». Pour paraphraser Ortega y Gasset, elle est devenue ignorance méprisante, ou arrogance ignorante⁷. Et c'est précisément pour cette raison que le XX^e siècle est celui de la « révolte des masses ». Le diagnostic porté par Ortega sur notre temps peut être trop haut en couleurs, mais nous devons admettre que la stupidité passive et utile que connut Bagehot a fait place à une stupidité active et même agressive.

Il s'ensuit qu'à notre époque le problème du consentement doit être pris plus au sérieux qu'il ne l'a jamais été dans le passé. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, aujourd'hui il y a de moins en moins de déférence dans les votes. Alors, si nous voulons toujours du gouvernement par la délibération, il nous faudra remplacer un respect déclinant par une lucidité croissante. Au lieu de cela, nous constatons que, tandis que grandit le besoin d'idées claires de l'électeur courant, les intellectuels développent une tendance croissante à traiter de thèmes obscurs. Et dès lors, le mot démocratie cesse d'avoir un sens généralement accepté.

3. L'ÂGE DE LA CONFUSION DÉMOCRATIQUE

À parler crûment, nous vivons à l'âge de la démocratie dans la confusion. Il serait trop long d'expliquer comment et pourquoi nous avons atteint cette phase malheureuse de la pensée embrouillée, c'est-à-dire de la confusion démocratique, et cela nous entraînerait loin du sujet. Par conséquent, je ne donnerai de notre condition actuelle que les deux explications qui sont le plus étroitement en rapport avec notre raisonnement.

Une première remarque, assez évidente, est qu'aucun terme politique, peut-être, ne se prête aussi aisément que celui de démocratie à des interprétations controversées. Du temps où Louis XIV pouvait dire « L'Etat, c'est moi », cette phrase avait un sens précis et on voyait clairement à quel système politique il se référait. Mais la phrase « L'Etat, c'est nous » est pour le moins obscure. La « démocratie » est un terme embarrassant, même en comparaison à d'autres tels que libéralisme ou socialisme, eux aussi assez vagues. Si ce livre avait porté sur le libéralisme (ou le socialisme), dire que le libéralisme (ou le socialisme) est le nom pompeux de quelque chose qui n'existe pas aurait été une entrée en matière plus impropre que pertinente (encore qu'il puisse y avoir un grain de vérité même dans cette impropriété). Car ni le libéralisme ni le socialisme ne peuvent être remis en cause

6. Cf. Walter BAGEHOT, *La Constitution anglaise* [The English Constitution], Paris, Germer Baillière, 1869, 403 p.

7. Cf. José ORTEGA Y GASSET, *La révolte des masses* [La rebelión de las masas], Paris, Stock, 1937, 207 p., 11^e édition, 1961, 253 p.

aussi facilement que la démocratie sous prétexte qu'il n'existe rien de tel.

Cependant, à ce stade, nous avons seulement suggéré que le mot de démocratie pourrait causer plus d'ennuis que n'importe quel autre vocable politique courant. Cela ne veut pas dire qu'il soit nécessairement plus ennuyeux. En bref, il nous faut trouver quelque autre raison pour expliquer notre situation actuelle. Dans cette perspective, nous devons tenir compte de ce que le terme « démocratie » est devenu de plus en plus universellement honorifique. De nos jours, les peuples y attachent une signification profondément ressentie comme élogieuse. (On pourrait estimer qu'une telle évolution est positive en ce qu'elle conduit chacun à vouloir être — ou paraître — démocrate.) Mais il est un aspect de l'évolution glorificatrice qu'on ne peut négliger : le mot peut triompher aux dépens de la clarté, et, en conséquence, au détriment de la démocratie même.

En 1939, T.S. Eliot écrivait : « Lorsqu'un vocable est gratifié d'un caractère aussi universellement sacré, [...] comme aujourd'hui *démocratie*, je commence à me demander si, à force de signifier tout ce qu'on veut qu'il signifie, il signifie encore quelque chose »⁸. Au moment où Eliot exprimait sa perplexité, le mot de démocratie était encore méprisé dans de nombreuses parties du monde. Aujourd'hui, apparemment, la démocratie ne connaît plus d'ennemis. En 1949, une enquête de l'UNESCO sur les conflits idéologiques intéressant la démocratie, à l'Est et à l'Ouest, déboucha sur la conclusion suivante (et le ton emphatique de l'exorde mérite d'être relevé) : « Pour la première fois dans l'histoire du monde, aucune doctrine n'est présentée comme antidémocratique. On accuse fréquemment les autres d'avoir une action ou une attitude antidémocratique mais les hommes politiques et les théoriciens s'accordent pour souligner les composantes démocratiques des institutions qu'ils défendent et des théories qu'ils soutiennent ». Et la commission qui publia ce jugement ne put résister à la tentation de le commenter : « Cette adhésion à la démocratie en tant que forme supérieure d'organisation politique ou sociale est le signe d'un accord fondamental sur les buts ultimes des institutions politiques et sociales modernes [...] »⁹. Mais je ne suis pas disposé à admettre une conclusion aussi dépourvue de fondements. Être optimiste est une chose, être naïf en est une autre.

En admettant que le mot de démocratie soit maintenant si sacré que personne n'ose se dire antidémocrate, il serait par trop optimiste d'en conclure que, dans la seconde moitié du xx^e siècle, un idéal commun réchauffe le cœur de l'humanité. Au contraire, un observateur moins optimiste relèverait que, dans le passé, on n'a jamais organisé aussi intensément, aussi habilement et sur une si grande échelle une

telle falsification idéologique et terminologique. Si le même mot peut servir à signifier et à ennoblir des pratiques contraires, de toute évidence, le mot « démocratie » est devenu encore plus vide de sens qu'il ne l'avait semblé à Eliot en 1939. Comme l'écrivait en 1945 Bertrand de Jouvenel : « Les discussions sur la démocratie, les argumentations en sa faveur ou contre elle, sont frappées de nullité intellectuelle, car on ne sait de quoi l'on parle »¹⁰.

Personnellement, je ne sous-estime pas l'importance de la foi unanime en quelque espèce de démocratie qu'exprime le document de l'UNESCO, encore qu'elle soit essentiellement foi en un mot¹¹. Car les mots que nous révérons nous engagent et prennent possession de nous avant même que nous en soyons conscients. *Nomina numina*. Néanmoins, si nous voulons réfuter l'interprétation pessimiste, nous devons veiller à ce que le mot de démocratie ne soit pas vidé de tout sens logique et descriptif, qu'il n'en soit pas réduit à n'être qu'un mot piège. Tout le monde est favorable à la démocratie — mais à quelle démocratie ? Si la réponse était « Quoi que ce soit qui porte ce nom », alors le prix de l'accord unanime sur la démocratie serait trop élevé. Car croire qu'un système politique est une démocratie parce qu'on l'appelle démocratie conduit à détruire la démocratie par la vertu de son propre nom. Et ce pourrait bien être le résultat final, si au lieu de souligner qu'il faut employer des noms différents pour désigner des choses différentes nous favorisons l'ambiguïté en appliquant la même appellation à des pratiques antinomiques.

Je ne veux pas dire par là que beaucoup des politistes actuels nourrissent intentionnellement l'ambiguïté. Peu nombreux sont ceux qui souscriraient ouvertement à l'assertion qu'est démocratique tout régime politique qui se déclare tel. Cependant on s'emploie peu, pour autant qu'on le fasse, à montrer l'absurdité de cette proposition. Autrement dit, une telle conclusion ressort facilement non de ce qui est dit, mais de ce qui n'est pas dit. Que l'on se réfère, par exemple aux innombrables manuels européens de droit constitutionnel dont les auteurs semblent considérer comme un impératif d'exactitude scientifique que d'inclure un chapitre sur les démocraties dites « progressistes » ou « populaires » — c'est-à-dire de compter au nombre des régimes démocratiques tous ceux qui se prétendent tels. On expliquera que ce n'est pas aux juristes qu'il appartient de déterminer ce qu'est une démocratie et ce que signifie le mot. Peut-être, mais alors à qui ? au politiste ? au philosophe politique ? Il est certain que quelqu'un

10. Du pouvoir : histoire naturelle de sa croissance, Genève, Editions du Cheval ailé, 1945, p. 411.

11. Car la réalité, remarquons-le, est différente. Des quelque quatre-vingt-dix nations existantes (en 1962), comme le souligne justement J. Barents, moins de la moitié méritent le titre de « démocraties », « même si nous prenons le mot avec le plus grand scepticisme et si nous le définissons par les moins exigeantes des conditions minimales de la démocratie auxquelles nous puissions penser ». Cf. le bon résumé rapide de BARENTS, *Democracy : an unagonized reappraisal*, La Haye, Uitgeverij van Keulen, 1958, chap. II, p. 15.

8. Thomas S. Eliot, *Sommes-nous encore en chrétienté ?* [The idea of a Christian society], Bruxelles, Editions universitaires, 1946, p. 22.

9. Richard McDON, Stein ROKKAN, eds., *Democracy in a world of tensions*, a symposium prepared by UNESCO, Chicago, University of Chicago Press, 1951, p. 522.

devrait s'en préoccuper. Mais très peu de spécialistes semblent le faire. Le politiste renvoie la question au philosophe qui, selon toute vraisemblance, se déclarera incapable de la résoudre. Il semble que toute la culture occidentale ait adopté une attitude de non-engagement¹².

Sans aucun doute, de bonnes raisons peuvent expliquer cette attitude. Le politiste peut invoquer la nécessité de détacher la connaissance scientifique des systèmes de valeurs, et ceci semble impliquer qu'il nous est interdit de choisir entre des définitions différentes de peur d'avoir à fonder notre choix sur une hiérarchie de valeurs¹³. Le philosophe? Les tendances les plus récentes de la philosophie occidentale, comme celles de l'école d'Oxford, penchent vers une approche très conventionnaliste dont la formulation stricte peut se ramener à ceci: un mot signifie ce que nous décidons de lui faire dire¹⁴.

De nos jours, la science politique et la philosophie politique n'ont plus que fort peu de points communs et le souci de ne pas émettre de jugements de valeurs est très différent de l'argumentation conventionnaliste. Il n'en est pas moins intéressant de noter que les deux approches ont si bien convergé qu'il est parfois difficile de discerner si un auteur donné est un hyper-empiriste s'en tenant strictement à son refus de juger, ou s'il se rattache à la lignée conventionnaliste, ou s'il appartient aux deux écoles à la fois. Cette dernière hypothèse est vraisemblablement la bonne lorsque à la question « Comment devrions-nous employer le mot de démocratie? » il est répondu quelque chose du genre de « Un savant n'est supposé rendre compte que de la manière dont le terme est effectivement employé par tous ceux qui l'utilisent ». Je ne peux pas entreprendre maintenant de discuter cette approche; je souhaite seulement attirer l'attention sur le côté surprenant de la situation dans laquelle le plus qualifié des experts et le plus incompétent des hommes de la rue tombent d'accord, pour une fois, et disent l'un et l'autre qu'ils ne savent pas et ne peuvent pas expliquer ce qu'est la démocratie.

L'une des meilleures illustrations, peut-être de ce *Zeitgeist* se trouve dans l'ingénieux petit livre de Maurice Cranston sur la liberté. Cranston parvient à la conclusion significative et affligeante que la question « Qu'est-ce que la démocratie? » ne peut admettre qu'une réponse « provisoire »: « Une doctrine variant selon l'esprit de chacun ». Il serait injuste vis-à-vis de Cranston d'y voir une dérobade, puisqu'il se hâte d'expliquer qu'il considère cette réponse comme provisoire et qu'une analyse qui s'arrêterait là ne serait guère plus qu'un sophisme¹⁵. Mais précisément l'analyse de Cranston s'arrête là. Je reconnais que des analyses provisoires du type de celle avancée par Cranston peuvent encore avoir un sens lorsqu'elles s'adressent à des anglophones. Somme

12. Cette attitude sera discutée *infra*, au chapitre 17, § 5.

13. Pour mes idées à ce sujet, cf. mon article « Der Begriff der "Wertfreiheit" in der politischen Wissenschaft », *Politische Vierteljahresschrift*, 1 (1), octobre 1960, pp. 12-22.

14. Cette conception sera discutée au chapitre 10, *infra*.

15. Maurice CRANSTON, *Freedom, a new analysis*, Londres, Longmans, Green, 1953, p. 113.

toute, les Anglais et les Américains pratiquent la démocratie depuis longtemps et n'ont pas besoin de se faire expliquer ce qu'est une démocratie authentique. Ils savent parfaitement que la démocratie authentique, c'est leur propre régime, et ils croient encore savoir tout ce que cela représente même lorsque des intellectuels raffinés refusent de le leur exposer. Je ne concéderai rien de plus.

En principe — et pour des raisons tant méthodologiques que logiques — j'estime que l'hyper-empirisme et le conventionnalisme sont deux moyens d'esquiver les problèmes et non de les résoudre. Je soulignerai de plus qu'en pratique, le « non-engagement », peut-être inoffensif là où la démocratie n'est pas contestée peut causer du tort ailleurs, et que ce qui n'est pas dangereux en anglais peut le devenir dans une autre langue. Des réponses provisoires ne satisfont pas les besoins d'une démocratie qui est mise en question. Expliquer que la démocratie revêt des formes différentes selon les pays considérés n'est pas seulement énoncer un truisme, c'est un moyen de ne pas répondre du tout — et nous avons désespérément besoin de réponses. Les valeurs et les croyances fondamentales de notre civilisation sont en jeu; c'est avec des définitions, avec les images qui s'y rattachent, que nous jouons le jeu démocratique, que nous le gagnerons ou le perdrons; car ce sont les définitions, et les idées dont elles sont porteuses, qui orientent nos choix.

On soutiendra peut-être que je donne de l'histoire une interprétation trop intellectualiste. On pourrait m'objecter que peu importe le goût des intellectuels pour les réponses provisoires ou les discussions sur le sexe des anges: leurs divertissements sophistiqués n'émeuvent guère le grand public. Tel n'est pas mon avis car, à long terme, l'opinion des gens ordinaires finit par refléter la pensée des théoriciens. Et étant donné notre paralysie intellectuelle il ne faut pas s'étonner du peu d'attraits qu'offre pour le reste du monde le modèle politique anglo-américain. Ce qui est étonnant, c'est notre espoir de voir les régimes démocratiques compétitifs sur le marché politique mondial, alors que pour nous le mot de démocratie a tout sens qu'on lui prête, et que le seul problème est de « savoir qui commande », comme dirait Humpty Dumpty*.

4. ESQUISSE DES DIFFICULTÉS

Après avoir examiné les raisons pour lesquelles il faut définir la démocratie, il convient d'examiner de quelle manière il faut la définir. Le raisonnement précédent nous a montré que la tâche ne serait pas facile. Il est bon, toutefois, d'aborder les difficultés par le commencement, car on ne peut pas surmonter des obstacles demeurés inaperçus. Essayons donc de sérier les problèmes à traiter.

* Dans *A travers le miroir* de Lewis CARROLL (N.D.T.).

La principale complication réside, comme nous l'avons précisé, en ce que la *réalité* démocratique n'est pas correctement décrite par le mot « démocratie ». La notion tend à distraire notre attention de la réalité vécue. Nous n'y pouvons pas grand-chose, car nous ne pouvons ni échapper au mot (on ne peut jamais se passer de mots) ni le changer, en le remplaçant, par exemple, par celui de polyarchie¹⁶. Nous ne pouvons que nous rappeler que le mot conduit à une définition normative, et que nous devons en chercher une autre qui soit en outre descriptive. La nécessité de recourir à deux définitions peut sembler source de confusion, mais la distinction entre la *réalité* démocratique et l'*idéal* démocratique nous aidera à régler un certain nombre de problèmes qui, autrement, pourraient mener à des discussions vaines et interminables.

Cependant, une autre question demeure : Quel est le rapport entre la réalité et l'idéal ? Car les relations sont aussi importantes que les distinctions. Les faits et les idées n'évoluent pas selon deux directions parallèles, sans points de jonction. Au contraire, ils interfèrent et se heurtent constamment. Aussi, si l'on ne comprend pas clairement la nature de la relation, on en vient à perdre en cours de route le bénéfice de la distinction établie entre ce qui relève de la description et ce qui relève de la prescription. C'est pourquoi, la première partie de ce livre traitera longuement, implicitement sinon toujours explicitement, de cette relation : (en effet, la méprise sur la relation entre faits et déontologie est la plus grave et la plus fréquente des erreurs méthodologiques et logiques que nous rencontrons.) Quand on concentre son attention sur les seules réalités, on aboutit à un réalisme mal compris. Quand on met tout l'accent sur l'idéal, on fait un faux pas qui précipite dans le piège du perfectionnisme.

Réalisme et perfectionnisme sont cependant deux types d'erreurs raffinées. C'est pourquoi je consacrerai l'introduction de mon raisonnement à une critique de « l'approche simpliste », de l'erreur la plus élémentaire et la plus naïve. Comme je l'ai déjà souligné, le modèle démocratique correspond à un système difficile qu'il faut simplifier et mettre à la portée de tous les esprits. Mais comment ? Par malheur, les simplifications habituelles du régime démocratique ne conduisent nulle part ou posent des problèmes. Les esprits frustes tendent à penser qu'une fois le mot expliqué, tout est expliqué. Cette approche simpliste engendre ce que j'appelle la « *démocratie-étymologique* », dont je traiterai dans le chapitre suivant. Disons seulement pour l'instant que chaque fois que l'on donne une apparence de simplicité au régime démocratique, on peut être sûr d'avoir affaire à un problème de terminologie et de ne pas aborder les vrais problèmes. Evitons donc d'être

16. Assurément, quelques propositions tendant à le changer ont été présentées. C'est ainsi que John M. MURRY, in *The free society*, Londres, 1948, suggère que le mot « démocratie » soit remplacé par l'expression « société libre ». En dehors de toute considération pratique, il me semble que de telles suggestions passent à côté de la nature même du problème.

trop simples, tout en nous efforçant au maximum de n'être pas inutilement abscons.

Si l'excès de simplification, l'hyper-réalisme et le perfectionnisme sont les pièges auxquels nous nous laissons le plus fréquemment prendre quand nous discutons des problèmes de la démocratie, nos difficultés ne s'arrêtent pas là. A titre d'exemple des autres questions abordées dans la première partie : de nouvelles difficultés naissent de ce que le terme « démocratie » suggère que les gouvernés devraient être les gouvernants, idée qui entretient la méfiance à l'égard des dirigeants et des élites. La remise en cause des dirigeants n'est peut-être pas matière à discussion dans une démocratie de type anglo-américain, elle est sûrement un problème dans d'autres systèmes ; j'en traite donc longuement. Enfin, la plus grande confusion règne au sujet de ce que la démocratie *n'est pas* et la définir *a contrario* est une démarche utile si l'on veut parvenir à une définition positive. En dernier lieu — et ce n'est pas le moins important —, il n'y a pas de manière clairement établie de « prouver » la démocratie, en admettant qu'une telle entreprise ait un sens. Ceci également sera étudié.

C'est sur ces problèmes-types de méthodologie ou de logique que s'achève la première partie de mon étude. Et si j'appartenais à l'école du positivisme logique, ou si encore j'étais enclin à me rallier à l'analyse sémantique conventionnaliste, c'est le livre lui-même qui se terminerait ainsi. Mais ce n'est pas là mon point de vue, qui traite de la signification historique, ou du contenu historique, du mot « démocratie »¹⁷.

Un dernier thème : à la démocratie *politique* j'opposerai la soi-disant démocratie *économique* ; je marquerai également la différence avec la démocratie *sociale*. Seulement, il conviendrait d'admettre d'emblée que la démocratie politique est la plus ardue de toutes les entreprises démocratiques, celle qui se déroule dans les conditions les plus difficiles. Bien que la démocratie politique représente l'application la plus ancienne et la plus durable de l'idée de démocratie, elle est aussi la plus décevante, comme ne fait que le confirmer sa longue histoire. Car une démocratie politique doit ramener à une autorité unique les volontés protéiformes de millions d'individus isolés ; cela signifie que les conditions dans lesquelles elle doit fonctionner ne ressemblent que de très loin aux conditions optima que l'on trouve dans les groupes élémentaires et dans les petites communautés intégrées. Entre une démocratie « face à face » et un système démocratique développé sur une grande échelle, il y a un abîme. L'humanité a dû souffrir pendant plus de deux mille ans pour lancer un pont d'un bord à l'autre. Et le passage de la petite communauté démocratique, dans laquelle le peuple tout entier participe, à la démocratie des grands nombres, autrement dit aux actuels régimes démocratiques nationaux, voue à la disparition nombre des conditions nécessaires à une société authentiquement démocratique.

17. Cf. *infra*, chap. 9 et 10.

Pour ce qui est de la réalisation du modèle idéal, la démocratie politique fonctionne dans les plus mauvaises conditions possibles ; et si nous avons encore une démocratie au sens politique du terme, on ne peut cependant attendre d'une démocratie à grande échelle, empruntée et laborieuse, ce que l'on peut attendre des micro-démocraties. De fait, il est très douteux que nos macro-démocraties politiques puissent être correctement conçues et comprises comme un approfondissement de quelque micro-prototype.

CHAPITRE 2

La démocratie étymologique

« Si nous examinons, non pas les définitions que la plupart des gens, y compris les faiseurs de dictionnaires, donnent de la *démocratie*, mais la façon dont ce mot est employé quand on l'applique aux affaires de notre temps, nous découvrons qu'il n'a rien à voir avec le *self-government*. »

James BURNHAM *

1. LA SIGNIFICATION DU MOT « PEUPLE »

Chaque fois que nous posons la question « Qu'est-ce que ceci ? » la première réponse qui se présente à l'esprit consiste en une explication du sens du mot que représente « ceci ». Pour ce qui est de la démocratie, la manière la plus courante de la définir est d'en revenir au sens étymologique du mot. C'est ce que j'appelle la *démocratie étymologique*, et la définition est alors : la *démocratie* est le *gouvernement du peuple*. Cependant, à rechercher le sens originel, littéral, d'un terme, on en reste au premier stade de l'enquête. S'y arrêter serait s'arrêter trop tôt. Et puisque la plupart des gens ayant des idées claires et fermes sur la démocratie les tirent généralement de l'étymologie, il importe de montrer que la prémisse « La démocratie est le gouvernement du peuple » ne débouche sur aucune conclusion précise et utile.

En premier lieu, quel est le sens de *demos* ? Même en grec, le terme n'était pas exempt d'ambiguïtés. *Demos*, au cinquième siècle av. J.-C., signifiait la communauté athénienne rassemblée dans l'*ekklesia*. Toutefois, même ainsi défini, *demos* peut se ramener à *plethos*, c'est-à-dire le *plenum*, le corps tout entier ; ou aux *polloi*, à la multitude ; ou aux *pleiones*, à la majorité, ou bien à *ochlos*, à la foule (mais il s'agit là d'un sens abâtardi). Et, dès que nous traduisons *demos* dans une langue moderne, les ambiguïtés augmentent. Le terme italien *popolo* aussi bien que ses équivalents français et allemand (peuple, *Volk*), transmet la notion d'une entité unique, alors que le mot anglais *people* indique une pluralité. Dans le premier cas, nous sommes facilement conduits à penser que peuple indique un tout organique qui peut s'exprimer par une volonté générale indivisible, tandis que dans le second, parler de démocratie revient à parler de « polycratie », multi-

* *Les Machiavéliens, défenseurs de la liberté* [The Machiavellians, defenders of freedom], Paris, Calmann-Lévy, 1949, p. 262.

plicité divisible formée de l'ensemble des individus. (Aussi n'est-ce pas pure coïncidence si les interprétations totalisantes de ce concept émanent de chercheurs pensant en allemand, en français, en italien.) Il n'y a donc pas moins de cinq conceptions du « peuple » :

- (1) le peuple comme pluralité approximative, simplement le *grand nombre* ;
- (2) le peuple comme pluralité intégrale, *tous* ;
- (3) le peuple comme entité, comme un *tout organique* ;
- (4) le peuple comme pluralité s'exprimant selon le principe de la *majorité absolue* ;
- (5) le peuple comme pluralité s'exprimant selon le principe de la *majorité relative*.

Ecartons la première interprétation du peuple, le « grand nombre », car elle ne peut pas fournir de critères et appellerait un examen de chaque cas particulier. Ecartons aussi la seconde, le peuple entendu comme « tout le monde », parce qu'aucune démocratie conforme à ce modèle n'a jamais existé ni n'existera jamais. (Quand nous disons « tout le monde », nous admettons qu'en soient exclus les mineurs, les incapables ou les femmes, comme c'est encore le cas en Suisse*.) Mais ayant exclu comme peu opérationnelle et comme hyper-démocratique, la première et la seconde interprétation du terme, nous nous trouvons toujours en présence de trois significations à partir desquelles on peut justifier n'importe quel système politique. De la notion du peuple pris comme « tout organique », nous pouvons conclure que chaque individu compte pour rien ; de l'idée que le peuple équivaut à une « majorité absolue » nous pouvons tirer la conclusion que seule compte la majorité ; tandis que le principe de la majorité relative arrive à signifier que même la minorité compte.

Si « le peuple » est entendu de la manière suggérée par les romantiques, comme un tout organique ou comme une sorte d'âme collective, il n'est pas difficile de voir que cette approche peut justifier le gouvernement le plus tyrannique. Au nom de la totalité, chacun peut être broyé à tour de rôle. En fait, aucune démocratie méritant ce nom ne prend « le peuple » dans l'acceptation organiciste, romantique, du terme. En pratique, les démocraties brisent cette entité compacte, recourent au dénombrement et s'occupent de majorités. Au-delà du *Volksgeist* et du *Volksseele* des romantiques, au-delà du slogan « tous comme un seul homme », c'est la justification des autocraties totalitaires, non celle des démocraties, que nous entrevoyons. Le peuple, entendu comme le droit absolu de la majorité d'imposer sa volonté aux minorités, semble donc être le premier sens admissible du terme (d'un point de vue de démocrate). Pourtant, il n'en est pas tout à fait ainsi. A supposer que les 51 % victorieux comptent pour tous et que les 49 % perdants ne comptent pas du tout, les gagnants seraient en position d'empêcher le retour au

* Le droit de vote dans les consultations et élections fédérales a été accordé aux femmes en 1971. (N.D.T.).

pouvoir des perdants et le système — comme nous le verrons plus tard — ne pourrait pas fonctionner longtemps. Nous en arrivons ainsi à la conclusion que seul le dernier sens du mot « peuple » — qui, tout en reconnaissant le pouvoir de la majorité, protège les droits des minorités — peut être considéré comme l'interprétation correcte et comme une solution capable de fonctionner.

Mais ceci n'est évidemment plus une explication étymologique de la « démocratie ». Nous sommes parvenus à la conclusion que la notion de peuple ne s'insère convenablement dans un système démocratique que si elle est prise dans son sens technique le plus insaisissable : le pouvoir de la majorité doit être limité par les droits des minorités. La question cruciale est : Comment pouvons-nous restreindre le pouvoir de ceux qui sont, en principe, pleinement habilités à l'exercer ? Et on ne peut répondre à cette question en recourant à la notion de démocratie fondée sur la « volonté populaire » ; en effet, un peuple habilité à prendre des décisions en vertu d'un système fondé sur le pouvoir de la majorité n'exerce ce pouvoir à l'intérieur de certaines limites, que dans la mesure où entrent en action des éléments totalement étrangers à la volonté populaire.

Le spécialiste de l'étymologie non seulement ne peut pas, mais de plus ne veut pas, saisir ces aspects techniques. Si nous nous laissons hypnotiser par le mot, le mot devient fétiche. La démocratie « étymologique » débouche tout naturellement sur la démolâtrie, sur de longues discussions à propos d'un peuple que l'on ne se donne pas la peine de regarder. Car les démolâtres ne s'engagent jamais dans la recherche empirique. Ils parlent du « peuple authentique » pour marquer que tous les autres, quels qu'ils soient, traitent seulement du « peuple abstrait ». Mais on peut répéter le terme « authentique » aussi souvent que l'on veut sans jamais se rapprocher des réalités. Et il n'est pas besoin d'une analyse bien fine pour découvrir que le « peuple authentique », dont Georges Burdeau¹ semble le plus récent et le plus illustre défenseur, n'est que la falsification terminologique d'une entité abstraite qui n'en est pas moins idéalisée.

Il ne faut d'ailleurs pas s'imaginer que parler du « peuple authentique » prouve qu'on se soucie du peuple. La démolâtrie n'est pas nécessairement démophilie, amour des pauvres et des déshérités. Il est même frappant de constater à quel point ceux qui se font un fétiche du peuple idéal méprisent souvent le peuple réel. On ne peut guère parler de l'humanitarisme de Marx et, de Robespierre à Staline, les preuves abondent de la facilité avec laquelle une mystique de l'idéal débouche en réalité sur son contraire, une impitoyable *Realpolitik*.

1. Je me réfère aux deux derniers volumes, VI et VII, de son *Traité de science politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, première édition, 1949-1957. Dans le volume IV (1952), p. 112, Burdeau remarquait que tenter de reconnaître ce que l'on désigne comme le peuple suscite parfois un sentiment de sacrilège, « [...] sacrilège parce que, dans le Panthéon des valeurs politiques, le peuple s'enrobe d'un mystère inséparable de sa puissance ». A lire les volumes qui ont suivi, on a l'impression que Burdeau a pris grand soin de ne pas commettre ce sacrilège.

2. LE PEUPLE DANS LA « MEGALOPOLIS »

L'analyse des sens du mot « peuple » est liée également à un problème de références historiques. Quand fut forgé le mot *demokratia*, le peuple qu'il concernait était le *demos* d'une *polis* grecque, une petite communauté aux mailles serrées, fonctionnant sur place comme un organe de décision collectif. Actuellement, quand ce que nous appelons la théorie étymologique de la démocratie s'efforce de représenter concrètement le peuple, ce à quoi elle fait à nouveau appel est le *demos* grec ; en revanche, elle ne prête qu'une attention faible, si ce n'est nulle, au fait que plus une société politique s'agrandit, moins le concept de peuple désigne une communauté réelle, plus il tend à s'appliquer à une construction ou à une fiction logique.

Nous ne vivons plus dans une *polis* , et il ne suffit pas d'indiquer que nous habitons des métropoles, notre société est une *megalopolis* . Cela signifie que le peuple de la *polis* , celui des communes médiévales, n'existe plus, non plus que le tiers (ou quatrième) état de l'ancien régime. Dans son acception concrète et corporative, le concept a perdu sa valeur ; il est, à dire le moins, anachronique. Avec la désintégration des structures corporatives, de la conception corporative de la vie, avec la répudiation du principe thomiste selon lequel le mode de vie de chacun doit être en rapport avec sa condition, le terme de « peuple » en est venu à s'appliquer à l'ensemble des individus. Et cet ensemble s'est peu à peu transformé en un agrégat mouvant et amorphe, pour devenir de plus en plus une *Gesellschaft* (société) et de moins en moins une *Gemeinschaft* (communauté)². En résumé, l'évolution de la société moderne en a fait le contraire de ce tout organique que les romantiques euphoriques et imprégnés de rêves médiévaux avaient déifié. De nos jours, le « peuple » désigne une société hautement instable, atomisée et anomique³. Et c'est une réalité totalement différente de la société de référence sur laquelle étaient fondées la démocratie antique et ses imitations, les communes médiévales.

2. Cette distinction est due à F. TOENNIES. Cf. *Communauté et société* [*Gemeinschaft und Gesellschaft*], Paris, Presses universitaires de France, 1944, 248 p. La *Gesellschaft* est la société en tant que réseau externe, impersonnel d'associations de type professionnel, un mode extérieur de coexistence ; la *Gemeinschaft* est la communauté au sens symbiotique du terme, c'est-à-dire un mode de coexistence caractérisé par un maximum d'interpénétration des relations personnelles, par une très forte intensité du « nous ». Naturellement, la typologie de Toennies n'indique que deux types idéaux extrêmes. Elle indique, cependant, une tendance réelle : le passage des communautés primaires aux groupes secondaires, c'est-à-dire aux organisations purement formelles d'une « société d'associations ».

3. C'est le retour aux solutions dictatoriales qui a attiré l'attention des spécialistes actuels sur la réalité du *demos* moderne. Ainsi les écrits qui portent sur ce sujet se trouvent souvent dans des études sur les régimes totalitaires ou dans des recherches sur le sentiment d'isolement et la « crainte de la liberté » qui en est la conséquence chez l'homme d'aujourd'hui. Le livre de Hannah ARENDT, *The origins of totalitarianism*, New York, Harcourt, Brace, 1951, 477 p., malgré ses inégalités, est représentatif de la première sorte d'analyse (cf. spécialement pp. 301-332). Caractéristique de la seconde est *Escape from freedom* (New York, 1941), de Erich FROMM, qui, dans l'édition anglaise (Londres, 1942), s'intitule *The fear of freedom* et a été traduit en français sous le titre *La peur de la liberté* (Paris, Buchet-Chastel, 1963, 248 p.).

Si nous sommes maintenant de plus en plus habitués à parler de « masses » au lieu de « peuple »⁴, c'est en raison de la profonde transformation accomplie par la disparition du sentiment de communauté⁵ qui a suivi l'écroulement de l'ordre médiéval et les changements drastiques issus de la rapide évolution des cent cinquante dernières années. Le monde d'aujourd'hui progresse à une vitesse si étourdissante que la brève durée d'une vie suffit à ce que nous ayons peine, dans nos vieux jours, à reconnaître le monde que nous avons connu enfants. Et, dans une réalité si changeante, l'homme n'a ni le temps ni les moyens de s'adapter. La dynamique de notre *megalopolis* ne semble pas compatible avec une société intégrée par des structures sociales naturellement imbriquées. La structure des groupes primaires de notre société est devenue lâche et les relations médiatrices de voisinage, les relations professionnelles et d'association sont incapables de combler le grand vide creusé par notre meilleur des mondes. L'individu se sent seul, aliéné, étranger à lui-même. Il est suspendu dans le vide et déraciné. C'est pourquoi on appelle avec tant d'insistance l'intégration sociale, et qu'on parle tant de la socialisation de l'homme. Et c'est pourquoi notre société est très justement caractérisée comme « société de masses »⁶.

4. L'expression est devenue populaire en France, entre les révolutions de 1830 et de 1848, pour désigner la partie du peuple qui est absente de l'ordre politique et y reste extérieure. Même Marx, dans ses écrits de jeunesse, antérieurs à 1845, parlait des masses : ce fut seulement à la suite de ses contacts avec le socialisme français, et précisément dans *De la critique de la Philosophie du droit de Hegel* (publiée pour la première fois dans les *Deutsch-Französische Jahrbücher*, 1-2 [Paris, fév. 1844]), qu'il reprit à la fois le concept de masses et le concept de classes pour les fonder dans celui de prolétariat. Ce qu'on entend par « masses » a été bien résumé par Pierre Duclos : « La notion de "masses" [...] évoque le double sentiment de dépersonnalisation dans l'uniformité et d'exaltation de puissance communautaire qui guette l'homme du ^{xx}e siècle » (*L'évolution des rapports politiques depuis 1750*, Paris, Presses universitaires de France, 1950, p. 138). Il va sans dire que la psychologie de l'homme massifié ne doit pas être confondue avec les études antérieures sur la psychologie des foules. Pour une classification analytique et d'autres distinctions entre rassemblements, foules, public, etc., cf. R.W. BROWN, « Mass phenomena », in G. LINDZEY, ed., *Handbook of social psychology*, Cambridge, Addison-Wesley, 1954, vol. II, pp. 833-876.

5. De nos jours, le mot « communauté » est employé, et cela prête souvent à confusion, dans deux sens différents : un sens spécifique, selon lequel la communauté indique l'intimité, un mode de relations spécial dans lequel l'individu est vraiment en commun avec le groupe, et un sens générique qui indique une unité définie d'un point de vue purement fonctionnel (comme dans les expressions communauté urbaine, ou, encore plus vaguement, communauté politique). Bien sûr, une communauté réelle est significative aussi d'un point de vue fonctionnel ; mais la réciproque n'est pas vraie, car le caractère significatif du point de vue fonctionnel n'implique aucune communion intime. Evidemment j'emploie ici « communauté » au sens strict, selon lequel une communauté urbaine moderne n'est pas une communauté. On trouvera des points de vue intéressants ainsi qu'un tableau d'ensemble dans C.J. FRIEDRICH, ed., *Community*, New York, 1959.

6. Œuvre toujours classique par ses apports incomparables, il y a le livre de ORTEGA Y GASSET, *La révolte des masses* [La rebelión de las masas], après lequel je citerais l'essai moins connu de Karl JASPERS, *Die geistige Situation der Zeit*, Leipzig, 1932, traduit en français sous le titre *La situation spirituelle de notre époque* (2^e éd., Paris, Desclée de Brouwer, 1952, 248 p.), dont la première partie est consacrée à une analyse du *Massenmensch* , de l'homme massifié. Voir aussi G. PERTICONE, *Studi sul regime di massa*, Turin, 1952. Bien entendu, l'œuvre de Freud se rapporte aussi à ce sujet, car sa théorie a fourni, comme dit Lasswell, « un ultramicroscope » aux sociologues. Cf. spécialement *Psychologie collective et analyse du moi* [Massenpsychologie und Ich-Analyse], Paris, Payot, 1950, 178 p., ouvrage spécialement consacré à la psycho-

Aussi, s'il fallait mettre à jour la démocratie étymologique, il faudrait l'appeler *massocratie*. Et il convient de souligner que l'homme massifié et le peuple massifié se situent aux antipodes de la société équilibrée, bien réglée, qu'exige le pouvoir du peuple. Kornhauser, entre autres, l'a montré de manière très convaincante : « Le type psychologique caractéristique de la société de masses ne constitue qu'une assise fragile pour les institutions démocratiques libérales [...]. L'individu cherche à surmonter l'angoisse née de l'aliénation en se réfugiant dans l'apathie ou l'activisme [...]. Aussi l'homme est-il vulnérable devant l'appel de mouvements de masses qui lui offrent un moyen de surmonter la souffrance due à l'aliénation [...] »⁷. Il est facile de mobiliser et de manipuler une société atomisée. L'homme massifié est isolé, exposé, et donc disponible. Son comportement tend à être un comportement extrême ; ses réactions et ses interventions dans le processus politique sont de type activiste, seule solution autre que l'apathie. En définitive, les sociétés de masses se prêtent à la domination charismatique et à la mobilisation totale⁸.

Bien que le concept de société de masses s'applique seulement à une tendance et à un modèle abstrait, les exemples de comportement de masse et de psychologie des masses suffisent à prouver que les adeptes de l'étymologie construisent leur édifice sur des fondations qui n'existent plus. Leur *demos* est enterré depuis des siècles. A ne pas le comprendre, ils confirment le peu de réalisme dont est empreinte la notion de « peuple réel ».

3. POUVOIR « DU PEUPLE » ET POUVOIR « SUR LE PEUPLE »

Jusqu'ici, nous avons traité du peuple, donc examiné l'aspect le plus élémentaire du problème. Quand on en vient à analyser les liens entre le concept de peuple et le concept de pouvoir, entre le *demos* et le *kratos*, la difficulté augmente. Elle devient même insurmontable pour l'école de pensée étymologique.

Le problème du pouvoir, ce n'est pas tant le problème de ceux qui en sont nominalement titulaire que celui des gouvernants de fait. Le

logie des masses (comme il ressort clairement du titre originel). Selon le point de vue propre à la science politique, *The politics of mass society*, de William KORNHAUSER, Glencoe Free Press, 1959, 256 p., semble constituer une contribution exceptionnelle à l'établissement d'une théorie générale de la société de masses. Le consulter aussi pour la bibliographie (pp. 239-249).

7. *Op. cit.*, p. 112. Pour ce qui est des mouvements de masses, voir la bonne synthèse, p. 47 : « Les mouvements de masses présentent généralement les caractéristiques suivantes : leurs objectifs sont lointains et extrémistes ; ils affectionnent les interventions de style activiste dans l'ordre social ; ils sont dépourvus de la structure interne des groupes indépendants ». Assez étonnamment, « l'incompatibilité entre le mode d'activité politique de la masse et les postulats de la démocratie classique » est reconnue même par Burdeau ; cf. *Traité de science politique*, vol. VI, pp. 75-79.

8. En ce qui concerne le pouvoir « charismatique », voir la typologie de Max WEBER dans *Economie et société* [Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Sozialökonomie], Paris, Plon, 1971, 651 p. Depuis l'époque de Weber, toutefois, de nouveaux traits se sont ajoutés à son « contrôle par la fascination » : la manipulation de l'angoisse, les boues émissaires et une insécurisation idéologique continue et profonde.

pouvoir, *de facto* appartient à ses détenteurs. Comment le peuple, selon quelque définition que ce soit, pourrait-il exercer effectivement le pouvoir ? De toute évidence, le droit nominal au pouvoir ne résout pas le problème de la souveraineté populaire. Les monarchies absolues en lutte avec l'Eglise affirmaient leur indépendance en substituant la formule *Omnis potestas a populo* à *omnis potestas a Deo*, recourant ainsi à une argumentation démocratique. Cette justification fut utilisée par Marsile de Padoue qui, l'un des premiers au Moyen Age, ressuscita le concept de souveraineté populaire pour défendre Louis de Bavière et la suprématie impériale. Mais, si Marsile de Padoue s'est référé à la souveraineté populaire pour soutenir l'Empire contre l'Eglise, l'Eglise, et spécialement les jésuites, employa cette même arme contre les monarques absolus⁹.

La doctrine médiévale visait à combler le fossé entre le pouvoir nominal et l'exercice du pouvoir par la fiction (*fictio*) de la représentation, c'est-à-dire par la délégation de pouvoir accordée par les titulaires à d'autres. C'était vraiment une fiction, puisque la doctrine médiévale ne se préoccupait pas de ce que les représentants n'eussent pas ou guère d'électeurs. C'était essentiellement une *presumptio juris et de jure*, une présomption excluant toute possibilité de prouver le contraire. Et la représentation sans élection devint simplement un procédé pour légitimer l'absolutisme monarchique par une situation de représentation permanente, irrévocable, appartenant par hérédité au souverain et à ses descendants¹⁰.

On comprend donc l'intransigeante aversion de Rousseau pour la notion de représentation et la raison pour laquelle il renversa la formule, substituant au principe de représentation non élective le principe des élections sans représentation. La démocratie de Rousseau élit ses magistrats, mais ne leur confère pas le sacre de représentants. Pour Rousseau, le peuple ne délègue pas ses pouvoirs et ne devrait pas renoncer à l'exercice du pouvoir¹¹. Et il est indéniable que Rousseau a vu où résidait le danger. Car, sitôt qu'on remet à des représentants le soin d'exercer le pouvoir, le Parlement devient souverain. Et, dans ce cas, le pouvoir peut encore échapper à son titulaire, la souveraineté populaire devenant un droit abstrait qui peut sanctionner n'importe quelle forme d'esclavage.

9. Cf. en général : F. CROSA, *La sovranità popolare dal Medioevo alla Rivoluzione Francese*, Bocca, 1915. En ce qui concerne plus particulièrement Marsile : F. BATTAGLIA, *Marsilio da Padova*, Florence, 1928 ; et aussi A. CECCHINI, N. BOBBIO, eds., *Studi raccolti nel VI centenario della morte di Marsilio da Padova*, Padoue, 1942.

10. Pour l'origine de la théorie de la représentation, cf. O. GIERKE, *Les théories politiques du Moyen Age*, Paris, 1914, chap. VI-VII ; et M.V. CLARKE, *Medieval representation and consent*, New York, 1936. Mommsen a soutenu que le principe de représentation peut être retrouvé jusque dans l'Antiquité, interprétation qui a été reprise, par exemple par J.O.A. LARSEN, *Representative government in Greek and Roman history*, Berkeley, University of California Press, 1955, 249 p. Je trouve cette thèse erronée et je suis entièrement d'accord avec le jugement de Rousseau : « L'idée des représentants est moderne : elle nous vient du gouvernement féodal [...] ». Dans les anciennes républiques [...] on ne connaissait pas ce mot-là », (*Du contrat social*, livre III, chap. XV). En ce qui concerne les termes actuels du problème et une analyse plus exacte des relations entre représentations et élections, cf. mon article : « La rappresentanza politica », *Studi politici* (4), 1957, pp. 527-613.

11. Cf. *Du contrat social*, livre III, chap. XV.

Mais la solution de Rousseau est très difficilement applicable. Il a lui-même admis qu'elle n'était réalisable que sur une petite échelle, pour de très petites républiques¹² ; or aujourd'hui c'est de grandes républiques qu'il s'agit. Aussi est-il impossible de suivre ses conseils et d'élire des dirigeants sans les considérer comme des représentants. Le ferait-on que le remède serait pire que le mal, car si l'élu n'est pas considéré comme le représentant des électeurs, l'élection suffit à créer un gouvernant absolu. Ainsi, le chef de l'Eglise catholique est élu par les cardinaux, mais ne les représente pas ; il n'est pas non plus obligé de répondre de ses actes devant ses électeurs : bien qu'élu, il n'est pas un représentant. D'une manière générale, les gouvernements autocratiques ont été et peuvent être engendrés aussi bien par l'élection que par la violence ou par voie de succession héréditaire.

Par conséquent, l'élection et la représentation sont toutes deux nécessaires. L'élection, en elle-même, ne fait pas le représentant. Elle ne peut le faire qui si l'élu et ceux qui votent pour lui considèrent qu'il est responsable devant les électeurs. Et ceci est encore insuffisant : l'expérience a démontré que lorsque les élections n'ont pas lieu dans des conditions propres à assurer la liberté, elles ne peuvent créer des dirigeants répondant aux désirs des électeurs. L'histoire du ^{xx}e siècle a abondamment prouvé que, de même que la représentation sans électeurs n'a pas de sens, le vote sans liberté de choix ne peut aboutir au gouvernement représentatif : il ne devient rien de plus que la renonciation périodique du peuple à sa souveraineté. Si la présomption de représentation est frauduleuse, l'élection sans choix l'est autant.

En somme, les démocraties modernes reposent sur le pouvoir des majorités (ceux qui obtiennent le plus de voix conquièrent le mandat, et ceux qui ont le plus de sièges au parlement gouvernent), sur les procédures électives et sur la transmission du pouvoir par la représentation. Cela signifie que la partie du peuple qui compte est essentiellement formée par la majorité victorieuse aux élections ; pour l'exercice du pouvoir, même celle-ci ne compte que partiellement ; et qu'une série de mécanismes modifie et réduit le degré de contrôle laissé aux gouvernés, qui sont de plus en plus écartés des leviers du pouvoir. Il n'est pas possible de construire un système démocratique différent. Mais cela admis, le débat se déplace de la démocratie étymologique et du contexte du pouvoir du peuple aux techniques de la démocratie constitutionnelle. Pour réaliser un système démocratique, il est impossible de laisser dans les mêmes mains le pouvoir nominal et son exercice effectif. Et le sens du mot démocratie ne contient ni ne suggère aucun des moyens de construire un système démocratique qui fonctionne, qu'il s'agisse d'instruments, de procédures ou de techniques.

Le « pouvoir du peuple » n'est donc qu'une expression elliptique. L'expression décrit le processus politique, mais ne lui fournit pas de fondements. On exerce le pouvoir sur quelqu'un, et gouverner suppose qu'il existe des gouvernés. Pouvoir du peuple sur qui ? Quels sont les sujets soumis à la souveraineté populaire ? La formule complète dit : « La démocratie est le

pouvoir du peuple sur le peuple ». Le problème revêt alors un aspect totalement différent, car la question cruciale et décisive tient à la descente du pouvoir, non à sa montée. Si l'on ne surveille pas cette phase-là, si dans le processus de transmission du pouvoir les gouvernants perdent leur pouvoir, le gouvernement *sur le peuple* risque de ne plus rien avoir de commun avec le gouvernement *du peuple*. Une explication littérale de la démocratie laisse donc de côté le problème essentiel : celui qui délègue son pouvoir peut aussi le perdre¹³.

Le démolâtre est incapable de répondre à la question cruciale : Comment peut-on maintenir le lien entre le pouvoir nominal et son exercice effectif ? Il ne voit pas que le point faible de toute la construction est dans les courroies de transmission du pouvoir. Les élections et la représentation sont les instruments nécessaires de la démocratie, mais aussi son talon d'Achille. Les élections ne sont pas nécessairement libres, et par conséquent la représentation n'est pas nécessairement authentique. Quels sont les remèdes et les sauvegardes contre de tels risques ? On peut certainement trouver réponse à cette question, mais non en disant que la souveraineté populaire en tant que telle peut régler ces problèmes.

A la vérité, une théorie de la démocratie qui se réduit à la notion de pouvoir du peuple n'est appropriée et efficace qu'aussi longtemps qu'elle est brandie contre le pouvoir autocratique. Une fois cet adversaire vaincu, le problème n'est pas seulement de transférer le pouvoir du monarque, de celui qui régnait seul, au peuple, sa contrepartie. Car dans ce renversement de situation, ce qui change de mains n'est pas l'exercice effectif du pouvoir mais sa dévolution nominale. Et c'est la raison pour laquelle la solution monocratique est facile tandis que la solution polyocratique est difficile. A strictement parler, si le pouvoir doit vraiment appartenir au peuple, il est inadmissible de le situer en dehors de celui-ci. Littéralement, la démocratie ne peut être qu'une société sans Etat. Le pouvoir n'appartient effectivement au peuple que si le peuple l'exerce vraiment, s'il n'est pas exercé par d'autres ou dans quelque autre *locus imperii*. C'est la condition nécessaire pour que le droit nominal au pouvoir et le pouvoir effectif soient réunis quand le pouvoir d'un seul est remplacé par la démocratie.

Cependant, s'il faut attendre que soit remplie une telle condition, l'avènement de la démocratie risque d'être ajourné *sine die*. Compte tenu des dimensions des sociétés politiques actuelles, le gouvernement du peuple par lui-même devient de plus en plus théorique. Le peuple a cessé d'être une petite communauté territoriale ; il ne se compose plus d'un petit nombre d'individus et n'est plus une véritable communauté. Actuellement le peuple s'étend à toute la collectivité éparse et diverse de l'Etat nation. Il existe cependant des Etats modernes démocratiques ; ce ne

13. Comme l'a écrit Considérant, avec une parfaite orthodoxie rousseauiste, « Si le peuple délègue sa souveraineté, il l'abdique [...]. Le peuple ne se gouverne plus lui-même. On le gouverne [...]. Peuple, délègue donc ta souveraineté ! Cela fait, je garantis à ta souveraineté le sort inverse de celui de Saturne : ta souveraineté sera dévorée par la délégation, sa fille ». Cf. V. CONSIDÉRANT, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1850, pp. 13-15.

12. Cf. *Du contrat social*, livre III, chap. I, XIII, XV.

sont pas des *Erewhon*, et ils méritent incontestablement le nom de démocraties. Mais ils existent parce qu'on y a compris que le problème de savoir comment ils peuvent être instaurés commence précisément là où s'achève la controverse sur l'étymologie.

4. LA FORMULE DE LINCOLN

J'ai souligné que toutes les fois que l'on juge une démocratie selon les critères de la définition étymologique, l'inadéquation tient à la définition et non à la réalité. Et on ne peut résoudre les problèmes, contrairement à ce que pensent les démolâtres, en forçant la réalité pour la faire coïncider avec les mots. Ce n'est pas que le sens littéral du mot soit dénué d'importance. Si elle ne mène pas loin, la définition étymologique fournit un point de départ. Car la phrase « Le pouvoir appartient au peuple » pose un principe concernant les sources et la légitimité du pouvoir. Elle signifie que dans une démocratie le pouvoir n'est légitime que s'il procède d'en bas, que s'il est une émanation de la volonté populaire — en d'autres termes, que s'il est concédé librement.

En tant que théorie des sources du pouvoir et de la dévolution nominale du pouvoir, la conception littérale de la démocratie indique ce que l'on attend et demande d'une structure démocratique : une société libre, qui ne soit pas régie par un pouvoir politique arbitraire et incontrôlé, qui ne soit pas dominée par une oligarchie close, inaccessible. La démocratie n'existe qu'en tant qu'il existe une « société ouverte »¹⁴ dans laquelle le système de relations entre gouvernants et gouvernés est compatible avec le principe selon lequel l'Etat est au service du citoyen et non le citoyen au service de l'Etat, selon lequel le gouvernement existe pour le peuple et non vice versa. Le régime démocratique implique que la société prenne le pas sur l'Etat, que le *demos* précède la *cratie*.

Dans son allocution prononcée en 1863 sur le champ de bataille de Gettysburg, Lincoln a dépeint le régime démocratique en des mots qui semblaient en exprimer l'esprit même : « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Il est significatif que cet aphorisme défie l'analyse et pose des problèmes d'interprétation insolubles. Si l'on essaie de disséquer la phrase « gouvernement du peuple », on peut comprendre : (1) que le gouvernement du peuple implique un peuple se gouvernant lui-même, une démocratie directe ; (2) au contraire, que le peuple est l'objet du gouvernement, qu'il est gouverné ; (3) que le pouvoir de gouverner appartient au peuple, quelque signification que revête cette dévolution ; (4) que le gouvernement est choisi et orienté par le peuple ; (5) que le gouvernement émane du peuple, en ce sens qu'il tire sa

légitimité du consentement populaire ; (6) que le gouvernement est responsable devant le peuple. (Les trois dernières interprétations ont pour conséquences des schémas opératoires très différents.) Quant au « par le peuple » de Lincoln, il peut difficilement être déchiffré : *par* le peuple, dans quel sens ? En fait, l'expression finale, « gouvernement *pour* le peuple » est la seule qui ne soit pas ambiguë, en ce que Lincoln voulait très vraisemblablement dire dans l'intérêt du peuple, à son profit. Néanmoins, la seule proposition claire contenue dans la formule peut difficilement qualifier, à elle seule, une démocratie : car tous les gouvernements prétendent que leur dessein est de gouverner pour le peuple.

En vérité, les paroles de Lincoln possèdent plus d'envolée littéraire que de sens logique. Telles qu'elles se présentent, elles constituent une proposition inexplicable. C'est là précisément leur but et leur valeur, et ce n'est pas un paradoxe : employer le mot de démocratie en son sens littéral engage un débat normatif dont la nature même est de demeurer inachevé, de se poursuivre *ad infinitum* aussi bien que *ad indefinitum*.

14. C'est la formule de K.R. POPPER. Cf. *The open society and its enemies*, 2^e éd., vol. II, Londres, 1952. Bien que j'approuve cette image, il ne faut pas oublier la remarque faite à ce propos par Michel POLANYI selon laquelle « société libre » n'est pas synonyme de « société ouverte » en ce sens que les individus n'y sont pas voués à un ensemble particulier de croyances, bien au contraire. Cf. *The logic of liberty*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1951. 206 p., *passim*.