

Déclin de l'État et formes postmodernes de la démocratie

Jean-François Thuot

Numéro 26, automne 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040354ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040354ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1189-9565 (imprimé)

1918-6592 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Thuot, J.-F. (1994). Déclin de l'État et formes postmodernes de la démocratie. *Revue québécoise de science politique*, (26), 75–102.
<https://doi.org/10.7202/040354ar>

Résumé de l'article

Cet article analyse la trajectoire évolutive de l'État et de la démocratie dans le contexte du passage de la modernité à la postmodernité. L'État moderne, comme le modèle de la démocratie représentative qui lui est associé, constituent des structures de médiation de l'activité sociale opérant la subordination des pratiques sociales particulières, concrètes, des acteurs. La société postmoderne invalide ce dispositif, car, en soumettant le politique à l'exigence incontournable de faire corps avec la société « réelle », elle fait éclater la puissance étatique au profit d'autorités plurielles et excentrées, en même temps qu'elle suscite l'émergence d'un nouveau modèle de démocratie, la démocratie fonctionnelle.

DÉCLIN DE L'ÉTAT ET FORMES POSTMODERNES DE LA DÉMOCRATIE

Jean-Francois Thuot

Université du Québec à Montréal

Cet article analyse la trajectoire évolutive de l'État et de la démocratie dans le contexte du passage de la modernité à la postmodernité. L'État moderne, comme le modèle de la démocratie représentative qui lui est associé, constituent des structures de médiation de l'activité sociale opérant la subordination des pratiques sociales particulières, concrètes, des acteurs. La société postmoderne invalide ce dispositif, car, en soumettant le politique à l'exigence incontournable de faire corps avec la société «réelle», elle fait éclater la puissance étatique au profit d'autorités plurielles et excentrées, en même temps qu'elle suscite l'émergence d'un nouveau modèle de démocratie, la démocratie fonctionnelle.

S'il ne constitue pas un exercice récent en sociologie politique, l'examen de la corrélation entre les transformations de l'État et l'évolution correspondante de la démocratie est desservi par le fait que peu d'auteurs parviennent à conceptualiser la rupture entre les formes modernes et les formes contemporaines empruntées par l'un et par l'autre. C'est dans cette direction que nous voudrions engager la présente réflexion, bien que les propositions avancées ici ne

Jean-François Thuot, département de science politique, Université du Québec à Montréal, C.P. 8888, Succ. Centre-Ville, Montréal (Québec), H3C 3P8.

Revue québécoise de science politique, no 26, automne 1994.

sauraient avoir qu'un caractère sommaire et provisoire¹.

L'horizon théorique de la réflexion sera balisé par la thèse du passage de la modernité à la postmodernité, qui jouit d'une audience croissante en sciences sociales depuis une quinzaine d'années². Selon cette thèse, les sociétés contemporaines seraient aux prises avec une mutation d'envergure, caractérisée par l'émergence de nouvelles modalités de régulation et de reproduction sociétales n'ayant que fort peu à voir avec les pratiques modernes. Notre objectif consistera à illustrer ce point de vue au niveau de l'État et dans la démocratie. Cette illustration, nous la concevrons sous l'angle d'une double rupture : rupture sur le plan des pratiques étatiques, d'abord, puisqu'il sera postulé que la trajectoire évolutive de l'État moderne a été dans le sens de sa dissolution; rupture sur le plan de la démocratie, ensuite, puisque sera postulé, en conjonction avec la déliquescence des formes modernes de l'État, le déclin de la démocratie moderne au profit d'un nouveau modèle d'organisation politique, que nous désignerons par l'expression «démocratie fonctionnelle».

REMARQUES PRÉLIMINAIRES SUR LA MODERNITÉ ET LA POSTMODERNITÉ

Sans prétendre donner un compte rendu exhaustif des éléments qui donnent un sens aux notions de *société moderne* et de *société postmoderne*, nous mettrons de l'avant, pour les besoins de l'analyse, une définition bien circonscrite de chacune des notions utilisées, en mettant l'accent sur le rapport que la société moderne et la société postmoderne entretiennent avec le *politique*.

1. Nous prévoyons, dans un article ultérieur, approfondir certaines idées avancées ici, notamment en ce qui a trait aux formes postmodernes de la démocratie.

2. Depuis la parution en 1979 de l'ouvrage de Jean-François Lyotard, *La condition postmoderne* (Paris, Éditions de Minuit), plusieurs auteurs ont approfondi cette piste de recherche, notamment le sociologue Michel Freitag, auquel nous nous référerons à plusieurs reprises dans cet article.

Considérons d'abord la société moderne. À l'inverse de la société traditionnelle, la société moderne se comprend comme une société auto-instituée. Cela signifie qu'elle situe son origine et explique son développement à partir d'elle-même, non à partir d'un référent qui lui serait extérieur, d'origine divine par exemple. Dans cette perspective, le politique est à concevoir comme une émanation de la société. À cela près, toutefois, que la société moderne va considérer cette émanation sous l'angle d'un rapport de transcendance du premier vis-à-vis de la seconde. Car en postulant que la société est l'assise du politique, la modernité énonce ce principe avec tout le poids des représentations d'un ordre social désirable, d'un ordre social à édifier, incarné par l'idéal républicain. Dans un contexte où l'unité de la société est mise en péril par la chute de la tradition et l'effondrement correspondant des modes de socialités traditionnelles, les libéraux comprendront le politique comme un espace d'unification qui transcende les divisions. La sphère politique est investie de la tâche de recomposer l'unité perdue du corps social; elle devra donc, pour échapper à la menace de dissolution potentiellement contenue dans la division sociale, se mettre à distance de la société.

Quel est le fondement structurel de cette mise à distance? Comme l'a indiqué Michel Freitag³, la société moderne présente un dédoublement caractéristique de l'activité sociale. Au-dessus des pratiques sociales particulières, empiriques, concrètes, s'édifient des pratiques institutionnelles — des pratiques de second degré — vouées expressément à la production et à la sanction des normes (ou règles) de l'action. Pour mieux qualifier ces pratiques de second degré, Freitag fait intervenir le concept d'institutionnalisation, qui désigne «la capacité sociale de définition et de sanctionnement des règles qui régissent les pratiques sociales qui lui sont subordonnées⁴».

3. Michel Freitag, *Dialectique et société*, Montréal, Éditions Saint-Martin, tome 2, chapitre 3, 1986.

4. Michel Freitag, «La Métamorphose. Genèse et développement d'une société postmoderne en Amérique», *Société*, n° 12-13, 1994, p. 55.

On comprend ici que cette capacité d'institutionnalisation rend concevables l'État moderne et les institutions politiques qui supportent celui-ci (notamment le Parlement). Mais retenons surtout, pour l'instant, que le dédoublement de l'activité sociale induit une tension entre les pratiques sociales de premier degré et les normes censées les régir. Dans le contexte de la modernité, les normes de l'action, bien que comprises comme une production de la société et non d'un ordre divin, subordonnent de l'«extérieur» et par anticipation (*a priori*) les pratiques sociales particulières et empiriques.

Or, c'est précisément ce fondement structurel de la mise à distance du politique et du social qui est annihilé par la société postmoderne. La postmodernité relèverait en effet, selon Freitag, d'un processus d'«empiricisation» des références normatives, qui entraîne la dissolution progressive des structures médiatrices de la modernité, et, notamment, l'affaissement de la capacité d'institutionnalisation. Ce processus soumet le politique à une exigence incontournable : faire corps avec la société, au prix d'un délestage de ce que la modernité entendait tout de même préserver comme référents transcendants. Ce processus tendra également, comme nous allons le démontrer, à saper les fondements de l'État et à invalider les conditions de déploiement de la démocratie moderne.

MODERNITÉ, ÉTAT ET DÉMOCRATIE

L'État moderne illustre bien la mise à distance du politique vis-à-vis du social. Dans le cadre de la modernité, l'*État* désigne une structure de médiation de l'activité sociale opérant objectivement la subordination des pratiques sociales particulières. Pour comprendre cet énoncé, il convient de rappeler l'origine prélibérale de l'État moderne. Machiavel, le premier, assimile le *Stato* au gouvernement. Produit de la monarchie absolue, l'État moderne naît consécutivement de l'élévation de la personne royale au-dessus des barons féodaux et coïncide, de ce fait, avec la production d'un centre unificateur concentrant la fonction spécialisée de la gouverne. Dans son mouvement ascendant, l'État devient une entité

abstraite placée au-dessus de la société, dépositaire de l'identité sociale et support permanent du pouvoir. Il en vient graduellement à s'arroger, au détriment de l'Église, le monopole de la capacité de définition et de sanction des règles qui régissent les pratiques sociales. La notion de souveraineté de l'État, formulée à cette époque par Jean Bodin (vers 1570), signifie très exactement cette aptitude de l'État à effectuer la synthèse normative des conduites sociales⁵.

L'État libéral moderne

Certes, la conception libérale va atténuer la portée de la souveraineté de l'État, en interdisant à celui-ci de franchir les limites prescrites par les droits naturels de l'individu. Mais l'essentiel du dispositif est maintenu. On a vu que, dans le contexte de la chute de la tradition, le politique est investi de la tâche de recomposer l'unité perdue du corps social. Ce principe viendra en justifier un autre : la séparation de l'État et de la société. La vocation fondamentale de l'État est d'assurer la triomphe de la volonté générale (Rousseau), de l'intérêt commun (Locke, Madison), et cette vocation exige de l'État qu'il se démarque de la division sociale. Le risque de la division sociale, c'est qu'elle corrompt l'État; et si elle corrompt l'État, c'en est fait de la société elle-même. D'où la faculté proclamée de l'État de s'accorder avec des finalités universelles, réconciliatrices, contre la menace dissolutive des intérêts particuliers. L'État libéral s'inscrit derechef dans une logique de mise sous tutelle des pratiques particulières des acteurs sociaux.

5. Bien sûr, l'idée de produire un centre unificateur n'est pas exclusive à la modernité. Mais dans la mesure où la modernité, comme l'a signalé M. Gauchet, correspond à l'avènement d'un pouvoir par représentation, c'est-à-dire d'un pouvoir qui cesse d'incarner une loi du dehors pour figurer une société sujette d'elle-même, l'État va alors symboliser et concrétiser «l'unité réflexive d'un être collectif constitué à partir de la volonté de société de ses membres» (Marcel Gauchet, *Le Désenchantement du monde*, Paris, Gallimard, 1985, p. 285).

L'État comme structure médiatrice : la fonction du droit

L'examen du statut conféré au droit fera mieux comprendre cette filiation entre la position transcendante de l'État et le fait structurel du dédoublement de l'action sociale. En fait, la puissance de l'État est redevable de l'efficacité juridique. Pourquoi cette filiation entre droit et État? Parce que la caractéristique essentielle du droit moderne, c'est sa puissance normative. Intégré dans une société sécularisée, le droit ne consiste plus à dire la parole ancestrale ou divine, mais à créer de nouvelles normes. Il apparaît désormais comme l'expression du pouvoir de la société sur elle-même, du *pouvoir social*. Mais cette expression fait en même temps l'objet d'une conversion de ce même pouvoir par le droit lui-même. Celui-ci, dans le contexte du dédoublement de l'action, empêche celui-là de se déployer dans tous les sens. Le droit filtre, épure le pouvoir social, de manière à le rendre conforme au critère qui, depuis les Lumières, légitime toute action, soit le critère de la rationalité. Or, c'est bien dans sa prétention à la rationalité que réside l'autorité du droit moderne. Dans ce sens, on peut dire qu'État et droit figurent un même ordre de contrainte. L'État, dans l'exercice de sa capacité à produire et à sanctionner les normes de l'action au nom de la société, se confond avec l'ordre juridique; l'ordre juridique, pour sa part, doit se confondre avec la puissance étatique pour rendre effective sa vocation normative⁶.

En parvenant à exercer le monopole de la production juridique, l'État va se trouver du même coup à intégrer la logique du droit. En témoigne le fait que l'autorité politique moderne — Weber l'a assez souligné — s'exerce sur un mode rationnel-légal. Le droit détermine également l'organisation

6. Voir à ce sujet Jacques Chevallier, «L'État de droit», *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 2, 1988, p. 313-344. La mise en correspondance de l'ordre étatique et de l'ordre juridique doit être comprise ici comme une tendance structurelle de la modernité. Cela dit, on admettra qu'empiriquement cette tendance a engendré une diversité de situations au gré des trajectoires historiques concrètes. Ainsi, la filiation entre le droit et l'État s'est parfois établie fort lentement (en Angleterre, par exemple), voire inégalement d'un pays à l'autre (la France y est mieux parvenue que les États-Unis).

étatique, caractérisée par la juridicisation poussée des actes, qui tend à éviter l'arbitraire. D'où ce paradoxe : le droit, traduisant la positivité de la puissance d'agir de l'État, incarne simultanément le principe de limitation de cette même puissance. Inversion qui se trouve à l'origine de la notion d'État de droit, par laquelle il est dit que l'État qui se soumet le droit se soumet en même temps au droit. Résultat : l'autorité politique sera bornée par des règles juridiques. Le paradoxe libéral réside ainsi dans le fait que la souveraineté de l'État, proclamée au nom de la sauvegarde de l'unité du corps social contre la menace dissolvante des intérêts particuliers, est une souveraineté restreinte. L'assertion n'est pas nouvelle, certes, mais elle renseigne sur une dimension importante de la modernité, à savoir que l'ordre étatique, requérant pour exister la filiation avec l'ordre juridique, ne peut affirmer sa centralité et son unité que moyennant son autolimitation.

Un modèle dominant : la démocratie représentative

L'idée historique de la démocratie, des Grecs jusqu'à nos jours, a consisté à concevoir le pouvoir comme une chose sociale, c'est-à-dire à situer la légitimité de son exercice dans la société. C'est pourquoi la démocratie, bien qu'inaugurée par les Grecs, impensable dans les sociétés traditionnelles pour lesquelles le pouvoir vient du haut et non du bas, s'est trouvée naturellement réhabilitée par la modernité au point de se confondre avec la notion même de politique. Dans ce sens, la démocratie ne fait pas référence à un régime au sens strict; elle se réfère plutôt à la conscience qu'a la société de déterminer le pouvoir. La démocratie, c'est l'action historique de la société sur elle-même et réfléchie comme telle par ses membres.

Aux modalités structurelles de la société moderne décrites précédemment, qui ont déterminé une conception spécifique de l'État et de son rapport avec la société, va correspondre un modèle de démocratie chargé, précisément, de préserver la distance entre le politique et le social. Ce sera la *démocratie représentative*. Ce modèle a été, depuis deux siècles, le type dominant de régime démocratique en raison de

sa filiation avec la conception moderne du politique, filiation repérable à trois niveaux.

1. On la reconnaît d'abord dans la conception moderne du sujet politique. La démocratie représentative s'appuie sur une figure du sujet — individuel ou collectif — défini en dehors de la trame réelle des rapports sociaux, en surplomb, pour ainsi dire, des individus concrets, socialement situés. Comme l'a noté Burdeau, le citoyen des Lumières, comme le peuple, ne se confondent jamais avec l'individu ou le peuple réel⁷. Cette exclusion prend sa source dans l'obsession de l'unité. Pour maintenir le nouvel ordre politique républicain, il faut exclure ce qui divise, oppose, confronte. Le peuple des citoyens tend ainsi à incarner une notion quelque peu éthérée, «majestueusement unitaire», comme le dit encore Burdeau⁸. Mais un motif plus profond de cette exclusion tient au fait que la figure du citoyen incarne l'universalité de la condition humaine, qui repose sur cette capacité humainement partagée qu'est la raison. Grâce à la raison, l'action du sujet exprime la potentialité d'une émancipation des passions individuelles vers la réalisation de fins collectives à la mesure de l'humanité de l'homme (liberté, égalité, etc). La réalisation de ces fins exige du sujet qu'il dépasse les idiosyncrasies de sa condition concrète, qu'il s'élève au-dessus des contingences⁹. Ce que

7. Georges Burdeau, *Le libéralisme*, Paris, Éditions du Seuil, 1979, p. 188.

8. G. Burdeau, *op. cit.*, p. 190. Dans le même esprit, M. Freitag remarque que le peuple des Lumières incarne «une communauté de destin forgée à même l'action politique pour la sauvegarde de la liberté collective et qui, dans ce sens, transcende dans chaque moment historique l'ensemble empirique des "gens" et de leurs "droits acquis" particuliers» («La métamorphose», *loc. cit.*, p. 69).

9. Contrairement à l'opinion répandue, l'individualisme n'est pas une fin en soi dans le libéralisme classique. Certes, la société bourgeoise aspire à libérer les individus pour les amener à satisfaire leurs propres intérêts. Mais, en revanche, l'affirmation individualiste doit servir à corriger les passions qui dominent les hommes. Pour un esprit libéral, une personne ne peut être libre si elle demeure esclave de ses passions. Voir à ce sujet l'article d'Alan Wolfe, «Libéralisme et sociologie : la difficile alliance», dans *Les formes modernes de la démocratie*, sous la direction de Gérard Boismenu,

l'individu a de particulier n'est pas du ressort du politique et peut même, à la rigueur, s'avérer préjudiciable à la république. L'intérêt général, enseigne Rousseau, ne se laisse jamais réduire à la somme des intérêts particuliers.

2. Dans sa version inaugurale, la démocratie représentative met de l'avant une notion de représentation politique à l'image du sujet politique qui la supporte. Cette notion n'a aucune substance sociologique : l'État, le Parlement représentent non pas la société concrète, fragmentée et divisée, mais l'unité abstraite des citoyens. Ils ne représentent, en principe, ni les paysans ni les bourgeois ni aucun autre groupe, mais le peuple, la nation, autant de transpositions, à l'échelle collective, de l'individu abstrait du contrat social¹⁰. C'est pourquoi, incidemment, la naissance du parlementarisme moderne est si étroitement associée à l'abolition du mandat impératif ayant cours dans les parlements féodaux, fait qui consacre l'indépendance des organes législatifs vis-à-vis des citoyens. C'est pourquoi, également, la démocratie représentative s'est montrée si réticente à l'égard des formations partisans (le système partisan ne s'est véritablement constitué qu'au XIX^e siècle) et a perçu dans les groupes organisés, comme dans toute vie associative en général, une menace à l'unité politique. D'où l'acharnement des républicains français à récuser les corps intermédiaires en

Pierre Hamel et Georges Labica, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 29-51.

10. Telle est la définition du député selon Bagehot, à la fin du XVIII^e siècle : *the accordance of the opinion of Parliament with that of the country is the principal condition for the performance by Parliament of its great function of ruling the country. This can only be secured by the continuance in Parliament of many members representing no special interest, bound down to state the ideas of no particular class, themselves not markedly exhibiting the characteristics of any particular status, but able to form a judgement of what is good for the country as freely and impartially as other educated men.* Citation extraite de l'article de Charles Maier, «Fictitious Bonds...of Wealth and Law: on the Theory and Practice of Interest Representation», dans *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, sous la direction de Suzanne Berger, Cambridge, University Press, 1981, p. 27.

interdisant la liberté d'association par la Loi Le Chapelier (1791). D'où également l'exhortation de Madison à se méfier des groupes, perçus comme des factions opposées au droit des autres citoyens et aux intérêts collectifs de la communauté. Autrement dit, le fait de la division sociale n'était accepté qu'en autant qu'il restait cantonné à la société. La mission, conférée aux institutions politiques nouvelles, d'articuler transcendalement l'intérêt général signifiait que la division sociale ne devait pas pénétrer l'État¹¹.

3. La démocratie représentative se conçoit comme un lieu de synthèse des finalités politiques, lieu de synthèse incarné par la figure emblématique du Parlement et sauvegardé par l'unité de l'État. Si l'État est la personnification juridique du peuple souverain, le Parlement agit comme foyer de conversion de la puissance de la société en volonté générale, laquelle est à son tour transformée, au terme de la délibération parlementaire, en action législative¹². L'action législative dit l'essentiel de la démocratie représentative. En effet, légiférer signifie, au sens propre, édicter des normes. Cette action est donc d'emblée, par son contenu, une action juridique; elle l'est également par sa fonction, puisque la capacité législative

11. Sur ce plan, précisons que la Révolution américaine diffère de la Révolution française. Si la seconde refuse de considérer la légitimité des groupes d'intérêts, la première s'en accommode assez vite en imaginant un édifice constitutionnel (le fédéralisme) propre à contenir les factions. Mais l'une et l'autre entendent bien garantir l'unité du corps politique en ménageant une distance effective entre les nouvelles institutions républicaines et les citoyens. D'où leur réprobation commune, qui peut paraître paradoxale aujourd'hui, de la «démocratie» (assimilée restrictivement au modèle antique du gouvernement direct, non médiatisé, du *demos*) au profit du gouvernement représentatif, seul capable de soustraire les institutions politiques aux intérêts particuliers et immédiats de la société. Voir sur ce point G. Lavau et O. Duhamel, «La démocratie», dans *Traité de science politique*, vol. VI, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 36 et suivantes.

12. Le primat de l'action législative (du droit légiféré) est à comprendre comme une donnée structurelle de la modernité. Comme à la note 6, nous évoquons ici un principe général sans tenir compte de ses applications particulières, tout en sachant bien que sa traduction empirique a donné lieu à des formes diverses et d'intensité inégale relativement à la place accordée à l'action législative.

du Parlement est la traduction, en langage démocratique moderne, de la capacité de subordination des pratiques sociales particulières.

Par la conjugaison de ces trois caractéristiques que sont l'unité abstraite du peuple des citoyens, la représentation politique et la consécration du Parlement comme lieu de synthèse des finalités politiques, la démocratie représentative procède à la mise en scène contrôlée du principe selon lequel la société est auto-instituée. L'espace politique qu'elle fonde à cette fin est un espace protégé, fonctionnant à distance de la société réelle. Burdeau dira de cette démocratie qu'elle est une «démocratie gouvernée», érigée sur la base d'une certaine ambivalence, pour ne pas dire d'une évidente méfiance, vis-à-vis d'un pouvoir social libéré par la chute de la tradition.

LE DÉCLIN DES FORMES MODERNES DE L'ÉTAT ET DE LA DÉMOCRATIE : VERS LA POSTMODERNITÉ

Nous avons indiqué que la modernité consacre un dédoublement de l'activité sociale, en vertu duquel les pratiques sociales de deuxième niveau, soit les pratiques institutionnelles, se subordonnent les pratiques sociales de premier niveau, c'est-à-dire les pratiques concrètes, empiriques, des acteurs. De ce dédoublement, nous avons déduit la mise à distance du politique et du social. Or, c'est le fondement structurel de cette mise à distance qui est affecté dans le contexte de la société postmoderne. Celle-ci, caractérisée par l'«empiricisation» des références normatives, qui soumet le politique à l'exigence de faire corps avec la société, impose la dissolution progressive des structures médiatrices de la modernité et l'affaissement correspondant de la capacité d'institutionnalisation.

Dans ces conditions, les trajectoires respectives de l'État et de la démocratie vont comporter deux phases distinctes. La première phase se signale par l'avènement de l'État-providence et l'émergence correspondante de la démocratie de masse. La seconde phase est caractérisée par la crise de l'État-providence et l'affermissement d'un nouveau modèle de démocratie, la démocratie fonctionnelle. Parce

qu'elle correspond à la période actuelle, cette seconde phase est difficile à circonscrire. Aussi devons-nous l'examiner sous l'angle des tendances de fond dont elle est porteuse, en se disant que la partie qui se joue actuellement n'est pas encore terminée.

L'État-providence et la démocratie de masse

Quand il s'agit de l'État, le fait à signaler est le renversement de la configuration du rapport entre l'État et la société. Dès le XIX^e siècle, l'irruption des masses sur la scène politique et l'émergence correspondante de la question sociale suscitent un double processus que Habermas a bien résumé dans une formule : l'étatisation de la société et la socialisation de l'État. L'étatisation correspond à l'ouverture de la société à l'intervention de l'État. La socialisation de l'État désigne, pour sa part, la reconnaissance sociale du principe selon lequel l'État doit intimement refléter la division de la société en intérêts particuliers. Processus dialectique, donc, qui conduit à l'interpénétration des deux entités; dorénavant, ce n'est plus la distance entre l'État et la société qui est célébrée, mais leur rapprochement.

L'ouverture de la société à l'État

Tentons maintenant de saisir la signification incluse dans chacun des deux pôles de la formule habermasienne. Le premier pôle, l'ouverture de la société à l'État, est au fondement de l'État-providence. La question qu'il faut alors se poser est la suivante : dans le fait capital de cette ouverture du social, à quelle expérience du pouvoir de la société sur elle-même s'accorde l'État-providence? Pour y répondre, nous nous situerons de nouveau sur le terrain du droit, compte tenu de la filiation étroite établie précédemment entre l'ordre étatique et l'ordre juridique.

D'abord, il faut signaler que l'État-providence, contrastant en cela avec les pratiques étatiques antérieures, oriente résolument sa conduite dans le sens d'une affirmation soutenue du pouvoir social. Dans ces conditions, le droit, initialement un droit de protection, se mue en droit

d'intervention¹³ et sert désormais à renforcer la capacité d'action de la société sur elle-même. Cette inflexion n'est pas sans conséquence sur le contenu même du droit. La règle juridique, dorénavant arrimée à des tâches de planification et de réalisation de politiques publiques, vise à atteindre des buts et à produire des effets économiques ou sociaux plutôt qu'à encadrer des comportements. En clair, cela signifie que le droit obéit à un autre type de rationalité, une rationalité technique et instrumentale, où la validité du droit est fonction de son aptitude à atteindre des objectifs. Le droit est sommé de faire la preuve de son efficacité. Il s'instrumentalise, de sorte qu'à «une légitimité fondée sur la régulation des processus, sur la conformité des conditions et des comportements, se substitue une légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises¹⁴». Dans ces conditions, la norme que le droit prétend énoncer n'a plus de valeur en elle-même. Elle n'a de valeur que par rapport à l'action réussie. Il ne s'agit plus, en somme, «de poser des règles générales en transcendant la division des situations et de les appliquer uniformément en ignorant les cas particuliers, mais tout au contraire de modeler (...) le droit sur le réel, en suivant la sinuosité de ses contours¹⁵».

Un des effets majeurs de cette inflexion du statut du droit sur le fonctionnement de l'État aura été l'affaiblissement de la capacité législative. Parce que l'État-providence est engagé dans des prestations de services, ses préoccupations sont de l'ordre de la gestion. De ce fait, elles diffèrent des préoccupations de l'État libéral classique, qui procédait selon une logique de production de normes par la voie du Parlement,

13. Jacques Chevallier, «La rationalisation de la production juridique», dans *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, sous la direction de Charles-Albert Morand, Paris, Publisud, 1991, p. 11-48.

14. *Ibid.*, p. 19.

15. *Ibid.*, p. 18. Dans le même ordre d'idées, on consultera avec profit l'article de Gilles Gagné, «Les transformations du droit dans la problématique de la transition à la postmodernité», *Les Cahiers de droit*, vol. 33, n° 3, septembre 1992, p. 701-733.

ces normes étant elles-mêmes comprises comme des règles générales abstraites, dégagées des situations particulières et de leurs finalités instrumentales. Or, le travail parlementaire s'adapte mal aux contraintes du droit interventionniste. Pour celui-ci, l'enjeu consiste moins à légiférer par l'établissement des normes générales transcendant la diversité des situations, qu'à gérer des cas particuliers sur la base de règles nécessairement toutes aussi particulières, édictées selon des critères d'efficience et d'adaptabilité. Le terrain juridique de l'État-providence n'est pas celui de la législation parlementaire, mais celui de la réglementation. D'où l'autonomie croissante de l'appareil exécutif et de sa branche administrative au sein du processus décisionnel, reconnue depuis longtemps par la sociologie politique.

L'ouverture de l'État à la société

Peut-on dire que l'ouverture de la société à l'État va entraîner la tutellisation de la société? Cette question n'est pas aussi simple. Conformément à l'exigence démocratique, on peut dire que l'ouverture de la société à l'État a été compensée, équilibrée en quelque sorte, par une ouverture correspondante de l'État à la société, c'est-à-dire une ouverture de l'État à la division sociale¹⁶. Le fondement historique de cette ouverture est l'irruption des masses sur la scène politique au XIX^e siècle. Avec les masses, c'est la division sociale dans toute sa concrétude qui est propulsée à l'avant-scène, car les masses charrient avec elles des solidarités particulières, des intérêts irréductibles, des identités spécifiques. La réalité du nombre fait éclater l'illusion libérale d'une société formée par l'association d'individus. Les masses sont l'antithèse de la figure abstraite du citoyen des Lumières. Par leur présence, elles expriment la densité incontournable des barrières de classes, des différences ethniques, du morcellement des intérêts. Incidemment, la grande découverte sociologique du XIX^e siècle, qui constitue l'acte de naissance même de la sociologie, est que «l'action

16. Bien entendu, nous faisons référence aux sociétés libérales-démocratiques, excluant de ce fait l'expérience des pays socialistes.

des hommes dépend de la solidité du lien social et non de leur commune appartenance à quelque grande entité abstraite telle que le peuple ou la nation¹⁷».

Ce phénomène va entraîner un glissement significatif de la démocratie représentative, sa massification en quelque sorte. Cette démocratie de masse, tout en s'inscrivant encore dans le champ de la démocratie représentative, possède cependant des caractéristiques exclusives qui méritent d'être signalées.

1. L'irruption des masses déclenche une mutation significative de la notion de représentation politique. Les masses exigent de l'État qu'il soit «plus représentatif», c'est-à-dire qu'il ménage concrètement, dans son fonctionnement même, une ouverture pour accueillir les divisions effectives, concrètes, de la société. Contre le peuple abstrait de la doctrine libérale classique, on va désormais opposer le «vrai» peuple historiquement et socialement situé : les classes, les nations. Dorénavant, représenter signifiera embrasser, et non plus transcender, la substance discordante et hétérogène du social. Représenter voudra dire mettre politiquement en scène le peuple dans la diversité de ses modes de solidarité et de socialité.

2. L'irruption des masses montre l'urgence de leur assigner une place dans le processus politique. D'où l'extension du suffrage universel au XIX^e siècle, qui s'est accompagnée de la levée progressive des restrictions affectant la liberté d'association et aussi de la consolidation du système partisan, considérée comme une donnée structurelle importante de la démocratie représentative.

3. Pour faire contrepoids à l'appareil bureaucratique de l'État-providence, des procédures et des lieux formels de consultation et de concertation sont aménagés, surtout à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. Ce dispositif, par lequel l'État cherche à associer la société au processus de la prise de décision politique, a contribué à réhabiliter les

17. François D'Arcy et Guy Saez, «De la représentation», dans *La Représentation*, sous la direction de François D'Arcy, Paris, Economica, 1985, p. 18.

groupements d'intérêt organisés. Dans sa proximité quotidienne avec la division sociale qu'il ne cherche plus à circonscrire, l'État ne peut ignorer la pression exercée par les groupes. Le phénomène a pris diverses formes, allant de la formule souple du libéralisme des groupes à l'américaine, jusqu'à la formule complexe du tripartisme à l'autrichienne ou à la suédoise. Le succès politique des groupes est attribuable au fait qu'ils comblent un besoin de représentation concrète. Collant virtuellement à la diversité des intérêts particuliers (c'est leur raison d'être), leurs pratiques s'accordent bien avec les modes d'intervention, spécialisés et sectoriels, de l'État-providence, ce qui facilite d'autant plus leur insertion dans le processus décisionnel.

La crise de l'État-providence et l'émergence de nouveaux principes de mise en cohérence de la société

Depuis deux décennies, les difficultés chroniques de l'État-providence, en particulier sa perte croissante de légitimité, justifie que l'on s'interroge sur les perspectives qu'ouvre cette crise. D'abord, il faut se reporter à la dynamique d'interpénétration enclenchée par le renversement de la configuration moderne du rapport État-société. Si cette dynamique a permis initialement la construction de l'État-providence, son développement extrême va toutefois produire un curieux paradoxe : elle finira par porter atteinte à la capacité de l'État d'effectuer centralement et autoritairement la régulation sociale. L'État va ainsi perdre en puissance souveraine ce qu'il a gagné en potentialités d'intervention dans la société civile. Ce mouvement est bien signalé par Gauchet lorsqu'il écrit que, désormais, «ce ne sont pas les besoins de l'autorité qui alimentent [l'État], ce sont les nécessités de son adéquation toujours plus impersonnelle et plus neutre au changement social spontané qu'à la fois il laisse être en son éclatement et dont il lui revient d'opérer la sommation, la coordination, la régularisation¹⁸». Pour dépeindre cette situation, on usera d'une formule : l'État

18. Gauchet, *op. cit.*, p. 262.

intervient plus, mais dirige moins.

Curieux retournement des choses, car, pour avoir été conditionnel à l'ouverture de l'État à la division sociale, l'interventionnisme étatique a ainsi participé à l'éclatement de la puissance souveraine de l'État. Dans cette perspective d'analyse, la crise de l'État-providence est à interpréter comme une crise de gouvernabilité. Ce qui est mis en question, c'est l'aptitude de l'État à ordonner et à commander. Aussi bien dire, dès lors, que cette crise est fondamentalement celle de l'État moderne tout court, qui, dans les conditions actuelles, n'a pas la puissance nécessaire pour assumer sa fonction traditionnelle de gouverner politique.

Pour expliciter cette dernière proposition, nous nous appuierons encore sur la transformation du droit. Ici, la conjonction de deux phénomènes – l'instrumentalisation des normes du droit et l'obligation, pour l'État, de négocier son intervention dans la société – va occasionner une transformation décisive de l'efficacité juridique. Celle-ci

«...ne sera plus fondée sur la puissance intrinsèque de la norme, mais sur la recherche de l'adhésion des adressataires. Rompant avec le mode de commandement unilatéral, abandonnant le discours de l'ordre légal qui ne tolérait aucune discussion avec les assujettis, il s'agit, en multipliant les contacts avec les acteurs sociaux, d'accroître la pertinence des textes et de rendre plus facile leur exécution. La force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire auquel les administrés doivent se plier; elle dépend du consensus qu'elle est capable de recueillir¹⁹».

19. Chevallier, *op. cit.*, 1991, p. 37.

Ce phénomène est à l'origine de ce que les juristes ont appelé la contractualisation du droit. Cela signifie que la production des normes juridiques, de même que leur application, est le résultat préalable de la négociation entre l'État et les groupes sociaux ayant acquis, dans les secteurs de leur spécialisation, le monopole de la représentation et de la participation au processus décisionnel. Toute politique publique tend ainsi à s'édifier sur un mode contractuel, lequel dessine entre les parties concernées un système de droits et d'obligations mutuels sur la base d'une distribution des compétences. C'est ce qui se passe, par exemple, dans la participation croissante des groupes à la formulation de la législation et de la réglementation étatique, par leur participation aux mécanismes extraparlimentaires de consultation et de concertation. C'est ce qui se passe également dans le transfert de fait ou de droit, par le pouvoir politique, de sa compétence normative à des autorités administratives indépendantes, censées disposer d'une meilleure capacité d'arbitrage entre les intérêts sociaux et chargées, à ce titre, de réglementer un secteur d'activités à l'abri des interférences des appareils législatif et exécutif²⁰.

Le résultat de la contractualisation du droit est d'invalider le monopole exercé par l'État sur la production juridique. Les analyses récentes en sociologie du droit, notamment celles de l'école du pluralisme juridique, ont ainsi démontré le poids grandissant d'un droit à portée collective créé en dehors de l'État²¹. Ce «nouvel ordre juridique», pour reprendre l'expression de Jean-Guy Belley, a pour fondement la puissance normative des échanges privés, effectués sur la base des contrats. La loi des parties devenant la loi tout court, surgit alors «un véritable droit social parallèle aux lois étatiques et aux constitutions, et néanmoins obligatoire pour

20. Voir : Charles-Albert Morand, «La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit», *L'État propulsif...*, *op. cit.*, p.181-219.

21. Voir à ce sujet : Jean-Guy Belley, «L'État et la régulation juridique des sociétés globales. Pour une problématique du pluralisme juridique», *Sociologie et sociétés*, vol. XVIII, n° 1, 1986, p. 11-31.

les acteurs qui y sont soumis²²». La perspective d'un droit sans l'État signifie la dissociation de deux ordres de contrainte dont nous avons vu qu'ils étaient, dans le contexte de la modernité, indissolublement liés²³.

On est ainsi passé d'un droit classique universaliste, relevant d'un pouvoir unifié et légitimé *a priori*, à un droit reflétant une pluralité de lieux de production juridique et résultant, par conséquent, des jeux d'influence entre les acteurs sociaux. L'État se trouve ainsi court-circuité par des règles de droit qui échappent à sa médiation. Conjugué à l'abandon des techniques autoritaires de conduite au profit de l'action concertée, ce phénomène témoigne de l'évidement progressif de l'ancien rapport d'imposition de sens que l'État tentait de dicter à la société, au profit de son installation dans un rapport de correspondance fonctionnelle avec cette

22. Stéphane Brousseau, «Jean-Guy Belley; un droit sans juges ni avocats», *Interface*, novembre-décembre 1992, p. 10. Soucieux d'illustrer empiriquement la thèse du pluralisme juridique, Jean-Guy Belley a mené une vaste étude sur les rapports juridiques privés dans l'espace économique régional du Saguenay-Lac-Saint-Jean. En étudiant les ententes intervenues entre l'Alcan et ses fournisseurs, dans le but d'identifier les normes écrites et non écrites qui président à ces relations, J.-G. Belley conclut : «Il y a des normes qui ne sont pas celles de l'État dans les rapports entre entreprises. Ces normes-là ont été établies par quelqu'un qui avait une autonomie politique et économique suffisante pour le faire. L'État, en étant absent de la définition de ces normes, reconnaît une autonomie. C'est ici que je vois l'importance du droit non étatique».

23. Comme l'observe Freitag, ce phénomène est redevable de l'attribution, par l'État, de certaines prérogatives de la personnalité civile à des «personnes collectives de droit privé». Celles-ci regroupent bien sûr les corporations agissant au niveau économique, mais aussi toutes sortes de groupements d'intérêts particuliers qui ont pu ainsi «créer, à travers les conventions qu'elles passaient entre elles, puis directement à travers leurs décisions pratiques, tout un réseau de nouvelles régulations d'origine privée mais à portée effective de droit public, puisqu'elles entraînaient non seulement des obligations de type juridique pour les membres des différentes organisations, mais aussi des conséquences judiciairement sanctionnées de plus en plus vastes pour l'ensemble du public et pour la société en général». Michel Freitag «L'identité, l'altérité et le politique», *Société*, 1992, n° 9, p. 28-29; voir aussi : *Dialectique et société*, tome 2, *op. cit.*, p. 320-322.

dernière²⁴. Témoignage, en somme, qui n'est autre que celui de «la dissolution de la substance étatique dans une enveloppe qui ne l'est plus que formellement²⁵».

Au-delà de l'État

L'exposé précédent pourrait nous conduire à une fausse conclusion, à savoir que l'éclatement de la puissance souveraine de l'État compromet l'impératif régulateur de la société. L'hypothèse suivante nous paraît plus féconde : et si, au contraire, cet éclatement favorisait la consolidation de nouvelles modalités de régulation de la société? Mais ces modalités n'auraient plus l'État pour centre. Elles supposeraient la substitution de la fonction traditionnelle de gouverner politique par une fonction technico-administrative d'arrimage et d'ajustement pragmatique entre des sous-systèmes sociaux autonomes, autoréférentiels. Dans ce contexte, l'«État», si cette dernière notion peut encore avoir un sens, confinerait son mandat aux tâches de médiateur et de garant de la contractualisation. Sa mission ne serait pas tant d'ordonner ou de réglementer, mais d'infléchir le comportement des agents du développement²⁶. Pour l'essentiel, l'arrimage et la coordination de ces agents seraient assurés par les mécanismes de concertation créés initialement en marge des institutions politiques modernes, mais que leur autonomie croissante au sein du processus décisionnel met en position de suppléer à l'affaiblissement des modalités de régulation modernes.

Les stratégies actuelles de sortie de crise sont symptomatiques à cet égard. Bien au-delà des attaques contre l'État-providence, ces stratégies montrent surtout à quel point nos sociétés se sentent moins concernées par la question de la légitimité du pouvoir (la révolution

24. Gauchet, *op. cit.*, p. 263. Nous paraphrasons.

25. Morand, *op.cit.*, p. 199.

26. Voir Bruno Jobert, «L'État en action; l'apport des politiques publiques», *Revue française de science politique*, 1985, n° 35, p. 654-687.

démocratique a tranché cette question) que par celle de l'attribution des compétences dans un contexte où se superposent, selon une complexité croissante, des autorités plurielles et diversifiées. Ici se rejoignent, au-delà de leurs divergences apparentes, les scénarios fin de siècle de l'«État minimal» néo-libéral ou de l'«État subsidiaire» de la social-démocratie réformée²⁷. Incidemment, ces stratégies présentent toujours deux options complémentaires : sur le plan supra-étatique, l'option transnationale, dont la construction européenne incarne le meilleur exemple et sur le plan infra-étatique, l'option de la décentralisation, que traduit admirablement la nouvelle figure médiatique de l'«État-accompagnateur» faisant la promotion active des formules de partenariat avec les acteurs sociaux. Ce qui est le plus frappant dans ces stratégies, c'est le renversement symbolique dont elles procèdent : elles invalident l'idée, typiquement moderne, selon laquelle le pouvoir de la société sur elle-même requiert un centre politique chargé d'en médiatiser centralement et autoritairement l'exercice.

La démocratie fonctionnelle

Abordons maintenant la question de la démocratie. En continuité avec ce qui précède, notre proposition sera la suivante : dans le contexte global du passage de la modernité à la postmodernité, la trajectoire de la démocratie représentative a été dans le sens de son dépassement par des formes nouvelles qui, tout en s'inscrivant dans le champ historique de la démocratie (le pouvoir par le bas), n'en consacrent pas moins l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation politique : la démocratie fonctionnelle.

Au préalable, on précisera que l'adjectif «fonctionnel» réfère d'abord à l'exigence incontournable pour le politique de faire corps avec la société, exigence dont nous avons signalé

27. Sur la notion de subsidiarité, voir l'ouvrage de Chantal Millon-Delsol : *L'État subsidiaire*, Paris, Presses universitaires de France, 1992. L'auteur traite cette notion en opposition directe avec celle d'État-providence, tout en cherchant à sauvegarder le principe social-démocrate d'un ordre social juste.

qu'elle caractérise la postmodernité. Certes, la modernité postulait la société comme assise, mais ce principe était énoncé avec tout le poids des représentations de l'ordre social désirable. Or, dans le contexte actuel, le principe selon lequel le politique est une émanation de la société «ne naît plus d'une image que les individus se font d'un avenir souhaitable, mais procède directement des structures sociales existantes. Tout subjectivisme en est exclu car elle ne fait qu'enregistrer les exigences objectives qui commandent le bon fonctionnement de la société²⁸». Il n'y a plus d'idéal qui tienne sinon celui, terre à terre, de l'adaptation. L'adjectif «fonctionnel» a donc partie liée avec l'instrumentalisation de l'action et le rabattement consécutif des pratiques institutionnelles vers les pratiques concrètes des acteurs.

Deuxièmement, l'adjectif fonctionnel se place en porte-à-faux avec la notion même de représentation politique au sens moderne. La représentation politique prend un sens en autant qu'est admis le principe d'une mise à distance du politique par rapport à la société réelle. Or, dès le XIX^e siècle, avons-nous observé, cette idée est ébranlée sous l'effet conjugué de l'irruption des masses et de la question sociale, qui incitent les institutions politiques à être «réellement» représentatives. Ce mouvement s'approfondit au XX^e siècle; l'éclatement du social, induit par la multiplicité des positions du sujet, fait naître en effet cette obligation bien contemporaine : le politique doit refléter, avec le minimum d'écart, les formes variées d'expression des identités et la diversité des modes de socialité. La distance, il faut le répéter, n'est plus tolérée. Dans son ultime développement, la sommation de faire corps avec la société rend inopérante la notion même de représentation.

Considérons maintenant les principales caractéristiques de la démocratie fonctionnelle. Ces caractéristiques, exposées sommairement ici, ont été distribuées selon trois niveaux d'analyse. Le premier niveau concerne les visées de la démocratie fonctionnelle; le second niveau concerne les critères d'accès à l'espace politique; le troisième niveau,

28. Burdeau, *op. cit.*, p. 168.

enfin, concerne le type d'espace politique dans lequel s'intègre la démocratie fonctionnelle.

Les visées de la démocratie fonctionnelle

Les institutions de la démocratie représentative se concevaient comme un lieu de synthèse des finalités politiques, lieu de synthèse incarné par la figure emblématique du Parlement et sauvegardé par l'unité de l'État. La démocratie fonctionnelle, pour sa part, porte la marque de la fragmentation de la puissance souveraine — de la dissociation entre l'idée démocratique et la souveraineté de l'État — et se présente moins comme lieu de synthèse des finalités politiques que comme un processus d'arrimage synergique entre des sous-systèmes autoréférentiels de prise de décision.

Ainsi la démocratie fonctionnelle a-t-elle pour matrice les mécanismes et les procédures de concertation de type néo-corporatiste créés en marge de la démocratie représentative, notamment sous l'impulsion des pratiques étatiques keynésiennes. L'importance de ces mécanismes ne saurait être sous-estimée, car, on l'a déjà noté, c'est sur la base des compromis négociés entre les agents du développement que sont pensées, planifiées et implantées les politiques publiques, court-circuitant en cela les compétences formelles du Parlement ou de l'exécutif en ces matières. Mais beaucoup plus que cela, ces mécanismes, dans le contexte de l'effondrement des institutions politiques modernes, ont pour tâche de concrétiser la coïncidence socialement revendiquée entre la norme et l'action particulière, entre les instances décisionnelles et la société réelle, entre la décision et la mise en opération de cette dernière.

Les conditions d'accès à l'espace politique

Dans le cadre de cette transformation, on devine l'influence politique majeure des groupes de pression. Ce phénomène a déjà suscité d'abondantes analyses, mais il faut le mentionner pour son effet dissolvant en regard du principe de légitimité de la démocratie moderne : ce phénomène entraîne la dissociation de l'idée démocratique et de la

souveraineté du peuple. Alors que la démocratie représentative ne peut se départir de l'exigence symbolique d'une participation collective au pouvoir, la démocratie fonctionnelle, pour sa part, n'a pas besoin de la figure unifiante du peuple pour se légitimer - cette figure a d'ailleurs volé en éclats au profit d'une vision fragmentée du social. La raison en est que la démocratie fonctionnelle, sans évacuer la participation politique, canalise celle-ci vers de nouveaux objets : non plus le Parlement, mais précisément ces aires stratégiques de négociation chargées de mettre en scène la concertation conflictuelle entre les acteurs sociaux et conditionnant désormais l'accès au politique. L'impact de ce phénomène n'est pas à négliger. Alors que la participation politique, dans le cadre de la démocratie représentative, repose symboliquement sur le droit égal pour chaque citoyen, quelle que soit sa condition sociale, de participer au pouvoir (c'est la signification profonde du suffrage universel), cette participation, dans le cadre de la démocratie fonctionnelle, devient redevable d'une appartenance à des corps intermédiaires, appartenance qui repose elle-même sur des critères non universalisables, ancrés dans les pratiques sociales empiriques : jouir d'une identité particulière, posséder un statut socio-économique déterminé, détenir une expertise spécifique. Le fait de disposer de ces qualités devient la condition d'accès au processus de la décision publique; et c'est bien en misant sur leurs particularismes que les groupes revendiquent sectoriellement, et avec succès, le droit d'être associés au même processus.

Un nouveau type d'espace politique

Puisqu'elle est fondée négativement sur la double dissociation du principe démocratique vis-à-vis de la souveraineté de l'État et de la souveraineté du peuple, comment la démocratie fonctionnelle parvient-elle à assurer l'impératif régulateur d'une mise en cohérence de la société? On l'a déjà indirectement mentionné : aux prises avec une logique de remaniement de l'ordre politique, basée sur des autorités partielles et excentrées, la régulation n'est concevable que sur le mode de l'arbitrage et de la

coordination. Dans cette perspective, on dira que l'espace politique de la démocratie fonctionnelle est fondamentalement un espace organisationnel, au même titre que l'espace politique de la démocratie représentative était un espace institutionnel. La distinction commune entre les deux notions est significative. Organiser, c'est agencer, coordonner; instituer, c'est initier, fonder. L'institution relève d'une logique d'énonciation d'un principe d'origine, principe qu'elle a justement à charge de maintenir actif, de préserver, voire d'augmenter. L'institution baigne dans le normatif; c'est pourquoi elle s'accorde si intimement au dédoublement de l'activité sociale caractéristique de la modernité. Telle est la position assumée idéalement par le Parlement, qui légifère au sens fort de légiférer : faire des lois, c'est-à-dire édicter des normes générales surplombant les situations de fait. L'organisation, par contraste, participe d'un mouvement inverse de dissolution de la norme dans le fait. Elle baigne dans l'opérationnel, l'instrumental. Elle agit comme structure de mise en relation des parties dispersées. Elle ne légifère pas, elle décide sur la base des situations empiriques, exprimant en cela un positivisme de la puissance d'agir en quête d'efficacité.

Affirmer que l'espace politique de la démocratie fonctionnelle est un espace organisationnel, cela veut d'abord dire que les groupes défendant des intérêts – les associations volontaires comme les organisations de type corporatif – tendent à occuper tout l'espace disponible. Mais cela signifie aussi, plus fondamentalement, que les mécanismes et les procédures de concertation assurant l'interface entre les acteurs collectifs sont à concevoir eux-mêmes comme des organisations. On serait tenté d'assimiler ces dernières à quelques méga-organisations relevant des structures complexes développées par l'État-providence, et sans doute cela était-il vrai à l'origine. Mais la filiation est trompeuse, car ces organisations, selon une logique qui leur est propre, font valoir des finalités fort différentes de celles des pratiques étatiques modernes. Ces organisations ne «gouvernent» pas au sens usuel du terme. Elles ne fonctionnent pas par l'attribution autoritaire des ressources et encore moins par l'établissement de normes générales, mais par l'obtention de

compromis négociés. Ces organisations déterminent ainsi une nouvelle architecture de la complexité sociale, caractérisée par des rapports excentrés et horizontaux plutôt que par des rapports hiérarchiques et verticaux. Sur ce plan, on observera que les tentatives actuelles de décentralisation, stimulées par la crise de l'État-providence, constituent de véritables laboratoires de la démocratie fonctionnelle. L'opération est toujours la même : on ne cherche pas à reproduire un calque à petite échelle des institutions de la démocratie représentative, mais plutôt à édifier des structures de type néo-corporatiste, permettant, dans un souci prépondérant d'efficacité politico-administrative, la mise en rapport des intervenants socio-économiques d'un secteur ou d'une région considérée. Les organisations de la démocratie fonctionnelle infléchissent, en somme, une conception nouvelle de l'action politique, qui se réfère de moins en moins à la production de normes *a priori* d'orientation de la vie collective – finalité qui justifiait, du reste, la prééminence de la capacité législative en même temps qu'elle consacrait l'unité des institutions démocratiques – et davantage à la capacité d'ajustement des forces sociales entre elles selon une logique contractuelle et multipolaire.

CONCLUSION

Notre analyse a montré que l'affirmation du pouvoir social, c'est-à-dire l'affirmation du pouvoir de la société sur elle-même, principe qui est au cœur du renversement de l'ordre traditionnel, constitue une donnée fondamentale des trajectoires évolutives de l'État et de la démocratie depuis deux siècles. Assurément, il y a là un élément de continuité qui relie notre époque à celle des Lumières. Mais, dans une autre perspective, cette même donnée circonscrit une démarcation tout aussi nette entre la modernité et la postmodernité. Rappelons les éléments du dossier : l'État moderne et le modèle de démocratie qui y est apparenté traduisent une certaine ambivalence vis-à-vis du pouvoir social, puisqu'ils agissent à la fois comme principe de légitimation et comme principe de limitation de ce même pouvoir social. Selon cette logique et ce qui la sous-tend (la

subordination des pratiques sociales empiriques aux pratiques institutionnelles), la société est forcée, en quelque sorte, d'effectuer un «détour» par le politique qui a la charge de recomposer l'unité perdue du corps social²⁹. Un tel détour permet, en somme, de purger le pouvoir social des éléments de concrétude qui nuisent à la quête d'unité, et de convertir ce même pouvoir en composante «positive» de l'autoconstitution de la société.

Or, en faisant coïncider le politique et la société réelle, la postmodernité court-circuite les médiations typiques de la modernité. Et ce dépassement des médiations modernes, on l'a vu à propos de la transformation du droit à partir de l'État-providence, s'effectue fondamentalement dans l'optique d'un renforcement de la capacité sociale d'agir. Dans quelle direction va ce renforcement? Observons d'abord que la levée des obstacles modernes à l'affirmation du pouvoir social n'a pas été dans le sens exclusif d'une concentration-accumulation du pouvoir, comme les interprétations usuelles du totalitarisme nous ont habitués à le penser. En fait, la trajectoire particulière des sociétés libérales-démocratiques invite plutôt à soutenir l'hypothèse inverse, à savoir que la dissémination du pouvoir social peut aussi s'envisager comme un effet, de prime abord paradoxal, de son affirmation. C'est ce que signale notre analyse, du reste, en évoquant l'éclatement de la puissance souveraine de l'État (comme quoi l'ouverture de la société à l'État n'a pas pour conséquence nécessaire la mise en tutelle de la première par le second).

Observons ensuite que l'affirmation du pouvoir de la société sur elle-même s'est faite dans le sens d'une formidable augmentation de l'activité technique, en politique comme ailleurs. C'est pourquoi l'extension du processus démocratique depuis deux siècles s'est effectuée simultanément, d'une part, avec la sujétion du politique à une rationalité technique et instrumentale et, d'autre part, avec le glissement même de l'idée démocratique, qui est passée graduellement d'un projet aux finalités transcendantes vers

29. Pour une analyse de cette dimension de la modernité comme «détour» par le politique, voir *Dialectique et société* de M. Freitag (*op. cit.*, tome 2, en particulier le chapitre 10).

une simple «procédure» d'aménagement des relations de pouvoir entre acteurs. Tel est le témoignage ambigu que nous livre la démocratie fonctionnelle. En parvenant à faire coïncider le politique et la société réelle, elle donne une impulsion considérable au pouvoir social; mais, en contrepartie, elle consigne le jeu démocratique aux obsédantes tâches pragmatiques d'équilibrage des forces sociales. La démocratie comme réalisme politique supprime la démocratie comme promesse. Mais est-ce suffisant pour faire de l'espace politique un espace de civilité?