

## Comprendre

# Penser les régimes politiques

La notion de régime mixte n'est pas nouvelle : elle apparaît dans la réflexion des philosophes dès l'Antiquité.

## Antiquité

Les philosophes de l'Antiquité distinguent trois grandes formes de régimes :

- **La monarchie** : gouvernement d'un seul.
- **L'aristocratie** : gouvernement d'un petit nombre, les meilleurs ou les plus riches.
- **La démocratie** : gouvernement du peuple.

Constatant que chacune de ces formes tend dans la réalité à se transformer et à se dégrader, Aristote (-384/-322) et Polybe (-202/-120) plaident pour des « régimes mixtes » qui combinent des éléments de ces trois types de régimes.

Aristote montre notamment comment la démocratie peut dégénérer si elle n'est exercée que dans l'intérêt des masses. L'ensemble de la cité est alors soumis aux passions du peuple, ce qui peut conduire à la guerre civile ou à l'anarchie. C'est d'ailleurs ce qui se passe en Grèce à la fin du V<sup>e</sup> siècle avant notre ère.

## Les Lumières

Précurseur des Lumières, le philosophe anglais John Locke (1632-1704) est le premier penseur à associer les figures de la souveraineté et de la résistance : le Prince garde « un pouvoir d'agir discrétionnaire » mais le peuple doit bénéficier d'un « droit de résistance » à un pouvoir tyrannique.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les philosophes des Lumières comparent les mérites respectifs des différents régimes : monarchie, république aristocratique ou démocratique, et despotisme. Ils s'attachent à démontrer la supériorité des régimes basés sur la souveraineté du peuple mais se divisent sur les modalités démocratiques : expression de la volonté générale par la démocratie directe (Rousseau : 1712-1778) ou séparation des pouvoirs pour éviter de verser dans le despotisme (Montesquieu : 1689-1755).

## Le XIX<sup>e</sup> siècle

Après les grandes révolutions aux Etats-Unis et en France, la pensée sur la démocratie s'affine.

- Benjamin Constant, homme politique et écrivain franco-suisse, (1767-1830) compare la Rome antique à l'Angleterre de son temps. Il constate que la république participative de l'Antiquité suppose une citoyenneté très exigeante, nécessitant un investissement considérable que seul l'esclavage permettait. L'Etat moderne limite par nécessité la participation directe des citoyens.

- Alexis de Tocqueville, historien et sociologue français (1805-1859), observe la jeune démocratie américaine et souligne le rôle des partis et des corps intermédiaires (associations civiles ou politiques, corporations). Comme le philosophe anglais John Stuart Mill (1806-1873), il pointe certains écueils : l'élection au suffrage universel qui produit la tyrannie de la majorité, ou encore « le despotisme démocratique », qui privilégie « la passion pour l'égalité » au détriment de la liberté.



## Le XX<sup>e</sup> siècle

Après l'épisode nazi et fasciste et dans le contexte de la guerre froide, la réflexion s'oriente sur la distinction entre les démocraties libérales dites « bourgeoises » et le totalitarisme marxiste léniniste.

- Pour Raymond Aron, philosophe français (1905-1983), le caractère démocratique d'un régime politique réside, outre dans la séparation des pouvoirs, dans la pluralité des partis politiques.



- Le politologue américain Juan Linz (né en 1926) ajoute un degré intermédiaire entre démocratie et totalitarisme, celui des régimes autoritaires qui tolèrent une certaine dose de pluralisme politique sans permettre une alternance du pouvoir.

■ Pour le philosophe Claude Lefort (né en 1924), la démocratie est en perpétuel inachèvement ; indéterminée, elle est ce « lieu vide du pouvoir » contre lequel s'érige tout totalitarisme. Il existe cependant des foyers de démocratie au sein des régimes totalitaires, faits de contestations et d'oppositions au pouvoir en place.

souligne le politiste René Otaeyk, c'est majoritairement sous l'impulsion externe d'institutions internationales que ces réformes en faveur du pluralisme ont été envisagées. Elles ont été le plus souvent imposées comme conditions *sine qua non* aux aides financières internationales dans cette région du monde (2).

Le critère du pluralisme politique, comme mode distinctif des types de régimes, perd dès lors toute sa pertinence. Plus avant, l'idée d'une typologie opposant, sur un mode strictement binaire, régimes démocratiques et autoritaires semble, dans son entier, tombée en désuétude. « *Les types partiels démocratiques* » seraient désormais « *la nouvelle tendance dominante de la théorie démocratique et des études sur la démocratisation* (3) ». Innovations conceptuelles et nouvelles typologies battent leur plein pour caractériser ces nouvelles formes de régimes : régimes hybrides, autoritarismes électoraux, démocraties illibérales, autoritarismes semi-consolidés, démocraties électorales, etc.

## Démocratie locale en Chine

S'il est un pays qui montre tous les traits d'un régime hybride, c'est bien la Chine. Depuis les années 1990, le régime de Pékin soutient différentes innovations en matière de démocratie locale. Celles-ci ont donné lieu à la généralisation des élections au sein des villages du pays, mais également à un projet expérimental de « démocratie au sein du Parti » à Ping-Chang, premier comté chinois où les membres du Parti sont autorisés à élire les secrétaires du Parti de leurs bourgs selon un scrutin concurrentiel. Selon les politistes Gunther Schubert et Chen Xuelian, de telles initiatives auraient significativement contribué à augmenter la stabilité sociale et la qualité de la gouvernance locale (4). Par ailleurs, une étude sur quarante-huit villages chinois, menée par l'économiste Yao Yang de l'université de Pékin, révèle que ces élections locales ont permis de réduire la corruption et d'améliorer les services publics (5). Mais ces projets très localisés instruisent par défaut sur l'incapacité des experts chinois – soucieux d'échapper à la répression frappant les dissidents politi-

## L'UE, démocratie à deux visages



« **O** bjet politique non identifié » selon Jacques Delors, l'Union européenne (UE) constituerait un régime politique d'un nouveau genre en matière de démocratie. Le rapport des institutions européennes à la démocratie est si ambigu qu'à l'instar d'Eloi Laurent certains considèrent l'« intérêt général européen » comme « *simultanément omniprésent et introuvable* ». L'intérêt général est partout, car le projet européen n'a d'autre raison d'être qu'une coopération bénéfique et pacifique de ses Etats membres, dans un pur esprit démocratique. Mais, au regard du fonctionnement des institutions européennes, il n'est nul part : le Parlement européen, seule instance élue démocratiquement, a un pouvoir de décision limité; il n'y a pas

de séparation des pouvoirs, ni d'établissement clair des responsabilités politiques; les pratiques de lobbying et le pouvoir des experts sont susceptibles de générer la corruption de l'intérêt public par les plus puissants. Pourtant, à en croire le politiste Muriel Rouyer, les institutions européennes offriraient transparence, information et possibilité de contrôle des agendas politiques par la société civile. A ce titre, elles garantiraient l'intérêt général et inciteraient à penser la démocratie à l'échelle inédite, mais bien réelle, de l'Europe. Un constat que partage le politologue Mark Léonard, pour lequel la réalisation « *élitiste* » et « *en coulisses* » de l'Europe politique aurait permis, mieux que tout autre mécanisme, de préserver les démocraties

européennes et les identités nationales. Comme le rappelle ce chercheur, sous l'égide de l'Union, la guerre entre puissances européennes est désormais impensable, les anciens satellites de l'URSS ont évolué vers la démocratie libérale et le PIB par habitant de l'UE a atteint celui des Etats-Unis... Face à de tels paradoxes, la démocratie européenne apparaît on ne peut plus « hybride ». ■ L.F.

### A lire

- « La démocratie n'est plus ce qu'elle n'était pas. Réflexion sur la démocratie à l'aune de l'Europe » Muriel Rouyer, Parlement(s), n° 1, juin 2004
- « Pourquoi l'Europe dominera le 21<sup>e</sup> siècle » Mark Léonard, Plon, 2006
- « L'intérêt général dans l'Union européenne. Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? » Eloi Laurent, *Regards Croisés sur l'économie*, n° 2, septembre 2007

►ques – de formuler de grands discours sur la démocratie et les droits de l'homme. Ainsi, pour nombre d'observateurs, la Chine, loin de répondre aux critères de démocratisation, est un modèle d'autoritarisme, dont les ajustements institutionnels viseraient exclusivement au maintien de l'autorité du Parti.

A l'inverse, le caractère hybride se manifeste au Brésil par l'existence d'une forme de démocratie moderne – en vertu d'institutions garantissant libertés et droits individuels – parallèlement au maintien de pratiques clientélistes. Ce clientélisme consiste à s'assurer les voix d'électeurs par divers moyens – subventions, obtentions d'emplois, facilités diverses, voire tournées dans les cafés – et dont la pratique n'est étrangère à aucune de nos sociétés « démocratiques »... Une fois les anciennes classifications des régimes politiques balayées, ce sont – au-delà – les rapports conceptuels entre démocratie, autorité et pouvoir qui se voient aujourd'hui entièrement repensés.

## De la tyrannie douce à la démocratie sécuritaire

Pour Guy Hermet, Jean-Pierre Le Goff, ou encore Ulrich Beck, les démocraties occidentales évoluent désormais en « *douces tyrannies* », construites sur un ensemble de règles réduisant la liberté des individus au nom de la sécurité de tous. Ces auteurs incriminent une idéologie dominante du risque et de la peur qu'ils jugent menaçante pour les libertés démocratiques. Une conception qu'aura sans doute en partie nourrie le Patriot Act 2001, rédigé sous la présidence de Georges W. Bush au lendemain des attentats du 11 septembre. Le document stipule, entre autres limitations des libertés individuelles, la possibilité pour le procureur général de placer en détention, pour une durée illimitée, les étrangers raisonnablement soupçonnés d'avoir apporté leur concours à une organisation terroriste, et ce, sans nécessité d'engager une procédure judiciaire pour s'assurer du bien-fondé du soupçon. Qu'elles annoncent l'avènement d'une « démocratie post-totalitaire » ou d'un nouveau régime, ces théories dénoncent une idéologie sécuritaire produite par des sociétés marquées par la non-

pensée unique et par l'absence de lien social autre que celui du marché. Plus largement, c'est la généralisation de la logique économique à tous les secteurs de la société – travail, école, santé, culture, etc. – qui expliquerait l'avènement de l'idéologie sécuritaire et la mutation de nos sociétés contemporaines en démocraties autoritaires.

Un autre courant, celui de la « gouvernance multiniveaux », incarné notamment par les politistes James N. Rosenau et Lawrence S. Finkelstein, fait état d'une multiplication à la fois des acteurs et des échelles – locale, régionale, étatique, européenne, transna-

“ Les démocraties occidentales évolueraient en « douces tyrannies », réduisant la liberté des individus au nom de la sécurité de tous. ”

tionale – dans le processus de décision. Créée pour suggérer la complexité de la distribution du pouvoir dans l'Union européenne, la notion de gouvernance multiniveaux conçoit des décideurs organisés en réseaux et entretenant, de ce fait, des relations non hiérarchiques. Cette idée d'un effacement des hiérarchies entre les différents acteurs de la décision publique s'inscrit dans le postulat d'une crise définitive de l'Etat-nation, lequel se verrait de plus en plus concurrencé par l'autonomisation d'instances décisionnelles territoriales ou transnationales, telles que les conseils de Région en France, les ONG, le Fonds monétaire international ou l'Union européenne, à l'échelon transnational. Selon les critiques de ce courant, celui-ci porterait en germe l'idée d'un effacement progressif du pouvoir étatique et des bases de l'autorité traditionnelle. Face à une telle érosion des hiérarchies et de l'Etat, c'est l'ensemble des régi-

mes politiques, quelle que soit leur nature, qui se verrait dès lors menacé par une désagrégation généralisée. Au-delà des apports théoriques incontestables de la théorie de la gouvernance multiniveaux – fragmentation des régimes, multiplication des lieux et des acteurs de la décision publique –, sa tendance à réduire toute responsabilité des élites politiques – conçues comme prises dans des processus complexes qui les dépassent – et à légitimer la prédominance d'un libre marché mondial, au détriment d'instances de régulation politique, lui a valu de vives critiques.

## La confiance dans le droit

Se démarquant des deux précédentes conceptions, un large pan des politistes – représenté notamment par Gilles Massardier, Michel Camau ou Olivier Dabène – partage ce constat d'une fragmentation des régimes, mais réfute l'idée d'une désagrégation de l'autorité. Et si des lieux de pouvoir émergent en concurrence de l'Etat, celui-ci reste, selon eux, un lieu de régulation opératoire. Cette fragmentation des régimes rend mouvante la ligne de démarcation entre démocratie et autoritarisme, laquelle ne relèverait plus de la question du pluralisme. Pour autant, la distinction entre ces deux types de régimes n'aurait pas totalement disparu et s'inscrirait désormais dans le rapport à la sécurité juridique et politique. Ainsi, ces chercheurs suggèrent le maintien de régimes partiels à dominante démocratique, lesquels se distingueraient par un sentiment collectif de sécurité partagé par la majorité des citoyens. Un sentiment qui – malgré la récurrence de pratiques élitistes et occultes dans ce type de régime – procèderait de la croyance des acteurs en la force du droit. Par contraste, en régime autoritaire, le sentiment de sécurité resterait affecté par la rigidité des procédures et la faible confiance dans le droit, même si ce type de régime tolère une certaine dose de pluralisme. On assisterait donc à une nouvelle différenciation des régimes entre « *régimes partiels à coordination souple, autonome et sécurisée* », et « *régimes partiels à coordination rigide, contrôlée et non sécurisée* » (6). Les sentiments à l'égard du droit, partagés respectivement par les citoyens européens,

d'une part, et les citoyens des Républiques russe et iranienne, d'autre part, pourraient fort bien illustrer l'idée d'un tel contraste. L'absence d'une mise en jeu claire des responsabilités politiques, ou encore la menace que de puissants lobbies et groupes d'experts seraient susceptibles de faire peser sur l'intérêt public, sont autant de critiques régulièrement formulées aux instances de l'Union européenne comme à celle de la plupart de ses Etats membres. Mais, au sein de ces régimes politiques, la majorité des citoyens supposent que les institutions établies garantissent toutefois le respect de leurs droits fondamentaux. Un sentiment collectif de sécurité que, de façon massive, ne partagent pas la majorité des citoyens iraniens ou russes, dont les libertés d'expression et d'association restent largement cadencées par les Gardiens de la Révolution islamique, pour les uns, et par les cadres du parti Russie unie, pour les autres.

Pourtant, si l'on peut accepter l'idée d'un sentiment de sécurité plus étendu dans les démocraties que dans les régimes autoritaires, ce sentiment paraît toutefois très relatif dans les deux formes régimes. Ainsi, pour nombre d'observateurs, les démocraties d'aujourd'hui constitueraient autant de sociétés du risque (7) – à la fois social, technologique, environnemental, sanitaire, économique... – en mal de sécurité. Une classification basée sur le sentiment de sécurité, relatif par nature, renforce la thèse d'une hybridation généralisée des régimes.

## Les réseaux d'action publique

Plus largement, la théorie politique mobilise le concept d'« hybridation » des régimes afin de rendre compte de la multiplication des lieux et des acteurs de la décision publique aujourd'hui. Autant d'acteurs politiques, administratifs, experts, « publics » et usagers des politiques publiques, mobilisés au sein de réseaux de politiques publiques (8). En effet, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques relèvent aujourd'hui de politiciens élus, mais également de groupes d'experts et autres lobbies, tels que les publics d'usagers, mobilisés dans le cadre de mouvements sociaux et dans les dispositifs de démocratie participative. Ainsi que l'illustrent les nombreux

comités d'experts consultés par les instances européennes, en amont de l'élaboration des normes communautaires. Ou encore, durant les années 1980 et 1990, le poids croissant des collectifs d'usagers dans l'action publique relative à la toxicomanie et au sida, passant progressivement du statut de « groupes de malades » à celui d'acteurs de la décision publique (9). Par ailleurs, ces réseaux d'action publique sont actifs à différentes échelles, depuis l'international jusqu'aux microterritoires.

Raisonné en termes de « régimes partiels » suppose donc à la fois de dépasser les typifications strictement binaires et manichéennes des régimes politiques, et de prendre acte de l'enchevêtrement des acteurs et des échelles impliqués dans les processus de décision aujourd'hui.

Ainsi, qu'elle émane d'un choix démocratique ou d'un système autoritaire, l'autorité – clé de voûte de tout régime politique – n'apparaît plus souveraine en soi. Elle doit être en permanence négociée et justifiée. ■

(1) **Michel Camau et Gilles Massardier (dir.)**, *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Karthala, 2009.

(2) **René Otaïek**, « Décentralisation et résilience des autoritarismes en Afrique : une relation de cause à effet? », in Michel Camau et Gilles Massardier (dir.), *op. cit.*

(3) **Aurel Croissant et Wolfgang Merkel**, « Introduction: Democratization in the early twenty-first century », *Democratization*, vol. XI, n° 5, décembre 2004.

(4) **Gunther Schubert et Chen Xuelian**, « Les élections de village en Chine contemporaine: de nouveaux espaces de légitimité pour le régime? », *Perspectives chinoises*, 2007/3.

(5) **Mark Leonard**, *Que pense la Chine?*, Plon, 2008.

(6) **Michel Camau et Gilles Massardier**, « Revisiter les régimes politiques », in Michel Camau et Gilles Massardier (dir.), *op. cit.*

(7) **Patrick Peretti-Watel**, *Sociologie du risque*, Armand Colin, 2003.

(8) **Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.)**, *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 2003.

(9) **Gwenola Le Naour**, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie », *Politix*, vol. XVIII, n° 70, 2005/2.

## BIBLIOGRAPHIE

### DÉMOCRATIES ET AUTORITARISMES

#### Fragmentation et hybridation des régimes

Michel Camau et Gilles Massardier (dir.), 2009.

### PENSER LES RÉGIMES POLITIQUES

#### AVEC JUAN J. LINZ

Mohammad-Saïd Darviche et William Genieys (dir.), L'Harmattan, 2008.

### AUTORITARISMES DÉMOCRATIQUES ET DÉMOCRATIES AUTORITAIRES AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

#### Convergences Nord-Sud

Olivier Dabène, Vincent Geisser et Gilles Massardier (dir.), La Découverte, 2008.

### LA DÉMOCRATIE, UNE OU MULTIPLE?

Elisabeth Buisson, Ellipses, 2009.

### L'HIVER DE LA DÉMOCRATIE OU LE NOUVEAU RÉGIME

Guy Hermet, Armand Colin, 2007.

### LE RECOURS AUX EXPERTS

#### Usages et raisons politiques

Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert et Philippe Warin (dir.), Presses universitaires de Grenoble, 2005.

### MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Ian Bache et Matthew Flinders (dir.), Oxford University Press, 2004.

### LA DÉMOCRATIE POST-TOTALITAIRE

Jean-Pierre Le Goff, La Découverte, 2002.

