



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours interne

3^{ème} épreuve d'admissibilité : Question contemporaine

Copie ayant obtenu la note de 12/20

Sujet : Peut-on faire confiance aux pouvoirs publics ?

Dans son film M. Smith au Sénat, F. Capra met en scène la lutte solitaire mais victorieuse de M. Smith pour défendre la préservation de son environnement face aux intérêts et arrangements économiques et politiques en vigueur dans cette chambre parlementaire supposée représenter les Etats fédérés. Ce film illustre une profonde méfiance vis-à-vis du pouvoir politique central, dans le contexte fédéral propre aux Etats-Unis, et vis-à-vis des représentants politiques professionnels coupés de la société rurale.

Les régimes démocratiques contemporains reposent sur la distinction entre gouvernants et gouvernés et donc présupposent une relation asymétrique entre les deux. Cette asymétrie fait des pouvoirs publics un ensemble de centres de décisions autonomes (État central, collectivités territoriales, Union européenne, et les acteurs associés : personnel politique et agents publics) dont les décisions justement s'imposent aux agents qui y sont soumis. Cependant cette soumission ne repose pas essentiellement sur la contrainte (Arendt distingue ainsi souveraineté et force) mais plutôt sur la légitimité, le bon droit des pouvoirs publics à agir et s'exprimer au nom des gouvernés. La confiance est donc ici centrale à fonder la crédibilité des pouvoirs publics et de leurs interventions.

Cette confiance envers les pouvoirs publics est d'abord celle des administrés mais aussi celle d'acteurs parfois concurrents ou complémentaires (marché, entreprises, organisations internationales). Elle peut porter tant sur la parole des pouvoirs publics, leurs actions voire même leur utilité.

Enfin, cette confiance est un mouvement dynamique qui est remis en jeu à la fois lors des moments de renouvellement des acteurs publics (les élections en étant le symbole) mais aussi au quotidien (par exemple dans le caractère plus ou moins prescriptif des recommandations publiques).

Il apparaît ainsi que la confiance est le socle d'une action légitime et efficace des pouvoirs publics dans les régimes démocratiques.

Ainsi, la confiance envers les pouvoirs publics constitue le fondement de la démocratie comme système politique et comme état social (I). Le diagnostic d'une crise de confiance envers eux doit donc conduire à chercher les vecteurs pour la restaurer et ainsi redonner aux pouvoirs publics les moyens et le sens de leur action (II).

*

*

*

La confiance envers les pouvoirs publics caractérise l'existence même de régimes de démocratie représentative (A), tout comme elle est le vecteur d'une confiance suffisante à l'échelle de la société toute entière (B).

Le principe de représentation présuppose en effet qu'un état minimal de confiance s'instaure entre les citoyens et les pouvoirs publics (au sens d'agents) issus des élections, chargés de mener - pour une durée donnée - les affaires publiques au nom de tous. (A)

La démocratie antique ne laisse à l'inverse que peu de place à la notion de confiance. Pour Platon, les Rois philosophes sont intrinsèquement les plus aptes à diriger la cité et leur légitimité ne saurait reposer sur la confiance mais bien sur leur capacité à distinguer et promouvoir le bien commun. La démocratie antique fait par ailleurs du tirage au sort le mode légitime de sélection des gouvernants, au sein de l'Éclésiaste et pour la durée d'une année. La pratique de la discussion tout comme la taille réduite des citoyens engagés (environ 6 000 sur 40 000 selon H. Morgers) offrent d'autres moyens de contrôle des gouvernants que la confiance.

Autre modèle démocratique possible, la démocratie directe défendue par Rousseau (Le Contrat social) comme émanation de la souveraineté populaire. Rousseau réfute l'idée de représentation, notamment en raison d'une forte défiance vis-à-vis de la légitimité des représentants élus : « la volonté générale ne se représente pas : elle est elle-même ou n'existe pas ». Rousseau prône ainsi l'usage du référendum, dont le résultat lie les mains des pouvoirs publics, ce qui exclut par définition toute idée de confiance. Le contrat social lui-même, en ce qu'il stipule les droits et devoirs des citoyens, prétend réguler l'organisation politique sans cet aléa produit par la confiance ou la défiance.

C'est ainsi que M. Marzano (L'état de confiance, 2010) caractérise la confiance comme un intermédiaire entre foi et contrat. Son rôle apparaît ainsi central dans le fonctionnement des démocraties représentatives. En effet, celles-ci ne reposent pas sur le mandat impératif et nécessitent que les gouvernés acceptent de faire un pari sur l'action des gouvernants. C'est sur ce fondement que Sieyès (Qu'est-ce que le Tiers Etat ?, 1789) asseoit la souveraineté nationale et le recours à l'élection comme mode de sélection des individus les plus aptes à prendre des décisions pour le bien commun. Montesquieu différencie monarchie, pouvoir autoritaire et démocratie par leur moteur respectif : honneur, crainte et vertu. Cette vertu ne pouvant se confirmer que dans l'exercice même des responsabilités, cela met en jeu la confiance des citoyens dans la possession par les acteurs publics de celle-ci.

Le fondement de la démocratie représentative sur la confiance peut se lire dans la mise en place d'outils et de rituels propres à la représentation et vecteurs de confiance, de son renouvellement ou non.

Tout d'abord, la tenue régulière d'élections est l'incarnation même de la remise en jeu par les gouvernants de la confiance accordée par les électeurs. La notion de « cent premiers jours », supposés représenter un état de grâce dans l'opinion publique, souligne ce lien entre élections et confiance. Pour B. Mannin (Principes du gouvernement représentatif, 1995), plus que l'élection, c'est la reddition des comptes qui caractérise le régime représentatif. Il est ainsi possible de comprendre la montée de ces exercices de reddition des comptes comme autant de démonstration de confiance que les administrés sont en droit d'accorder aux pouvoirs publics : certification des comptes de l'Etat par la Cour des Comptes dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 ; décharge donnée par le Parlement européen à la gestion de la Commission (son refus pour la Commission Santander en 1998 a bien été interprété comme une marque de défiance puisque suivie par sa démission). L'association entre reddition des comptes, légitimité et représentation remonte à l'édiction de la Magna Carta par Jean Sans Terre en 1215 et se lit à l'article 15 DDHC.

Un autre vecteur essentiel de confiance dans les régimes de démocratie représentative réside dans la place accordée à la publicité. C'est le sens de l'apostrophe de Camille Desmoulins au moment de la révolution française : « La monarchie fait tout en secret et au cabinet ; la République fait tout à la tribune, devant le peuple et par la publicité. » L'interdiction de la diplomatie secrète par les 14 points du président Wilson (1918) repris dans les statuts de la Société des Nations, traduit la même intention mais dans les relations entre Etats eux-mêmes : elle vise à favoriser la confiance dans les pouvoirs publics des autres Nations. La publicité est enfin au cœur de l'activité de justice dans les démocraties représentatives : depuis Saint Louis sous son chêne jusqu'à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Celle-ci, à travers son article 6§ sur le droit à un procès équitable, a favorisé la publicité des audiences (selon la formule « justice must not only be done, it must be seen to be done ») mais aussi la transformation du commissaire du gouvernement français en rapporteur public au nom de la théorie des apparences (celle de l'impartialité de la justice ici).

Les pouvoirs publics sont aussi le support d'un niveau de confiance suffisant au sein des sociétés démocratiques et donc entre les individus eux-mêmes (B).

Loche (Traité du gouvernement civil, 1690) propose une conception du passage de l'état de nature à l'état de société sous la forme d'un double contrat. Le premier vise à constituer la société elle-même et le second lie celle-ci à l'Etat. Dans ce cadre, l'Etat - les pouvoirs publics en élargissant - ne se justifient que par le supplément de sûreté qu'ils apportent aux individus. La confiance envers eux est donc le reflet de l'état des rapports sociaux.

Le principe de subsidiarité vise justement à rapprocher des centres de décisions de l'échelon auquel ces décisions exercent leur effet. Ce principe s'applique tant dans les relations entre l'Union européenne et les Etats membres (article 5 Traité sur l'Union Européenne), qu'entre l'Etat français et les collectivités territoriales (article 72 de la Constitution). Le but du principe de subsidiarité est de renforcer la confiance envers les pouvoirs publics en adaptant le niveau de décision et en impliquant plus directement les administrés concernés par l'action publique en jeu.

Cependant, les pouvoirs publics peuvent aussi favoriser et alimenter un état de défiance au sein de la société. C'est la thèse défendue par Cahuc et Algan (La société de défiance. Comment le modèle social français s'auto-détruit, 2007). Ils expliquent les mauvais scores des Français sur diverses enquêtes relatives à la confiance par le rôle trop important joué par l'Etat (étatisme) qui empêche le dialogue social de jouer son rôle et conduit les acteurs sociaux à ne défendre que leurs intérêts (corporatisme).

En effet, Tocqueville (De la démocratie en Amérique, 1835-1840) caractérise la démocratie avant tout comme un état social qui repose sur la confiance des individus entre eux. Durkheim, de son côté, caractérise les sociétés modernes par la solidarité organique qui nécessite une action de l'Etat pour lutter contre les tendances anomiques de la décision du travail. M. Marzano (L'état de confiance, 2010) fait aussi de la confiance le fondement de la cohésion et de l'ordre sociaux.

Mais cette confiance sociale médiatisée par les pouvoirs publics ne renvoie pas à une exigence de transparence absolue. La dissimulation peut être nécessaire, même en démocratie représentative. Machiavel (Le Prince) a été le premier à populariser cette séparation entre morale et politique et à justifier l'emploi de la ruse et du mensonge au service de l'action politique.

Dans son analyse du totalitarisme, Arendt fait d'ailleurs de l'impératif de transparence - des citoyens envers l'Etat - et de l'abolition de la frontière vie privée/vie publique un trait caractéristique de ces régimes. Orwell (1984) illustre cette absence de dissimulation - et de confiance - dans la relation entre les parents et les enfants (les seconds dénonçant les premiers).

Ainsi, des accords politiques importants ont pu être obtenus grâce à une relative dissimulation (Accords d'Oslo en 1993, Accords de Matignon en 1988) : la confiance envers les pouvoirs publics porterait ici sur les buts politiques à atteindre et non pas sur les moyens mis en œuvre.

*

La confiance apparaît donc comme consubstantielle à la démocratie représentative, à son fonctionnement politique mais aussi social.

Or, si un diagnostic d'une crise de confiance envers les pouvoirs publics peut être établi, cela invite à considérer les moyens à la disposition des pouvoirs publics pour restaurer cette confiance et le sens de leur action.

*

En effet, les pouvoirs publics semblent traverser une crise de confiance aux effets nocifs sur leurs capacités d'action (A). Il convient donc d'examiner les vecteurs possibles d'une confiance renouvelée au service du sens et de la légitimité de l'action publique (B)

Les sondages soulignent la perte de confiance qui touche certains segments des pouvoirs publics, contribuant à réduire leurs marges d'action (A)

En effet, la crédibilité de la parole publique semble affectée par des facteurs d'une part conjoncturels. Ainsi en 2015, un tiers des Français n'avait pas confiance en la parole de l'Etat. Parmi les facteurs conjoncturels, on

peut souligner le poids pris par des scandales politiques, sanitaires : Tchernobyl en 1987, l'affaire du Rainbow Warrior en 1994, les affaires sanitaires (« vache folle », Médiateur, contamination d'œufs au fipronil plus récemment). La portée de ces affaires est accentuée par leur diffusion sur Internet : les différents « leaks » (Wikileaks, Lux Leaks, Panama Papers) ont eu un retentissement mondial.

Mais la parole des pouvoirs publics est aussi affectée par des évolutions structurelles. D'une part, une perte d'efficacité de l'action publique peut être observée, en particulier dans le champ économique dans le contexte de mondialisation et de financiarisation accrues ou par le biais de la construction européenne qui encadre plus fortement les politiques nationales.

L'analyse d'U. Beck de l'avènement d'une « société du risque » permet de comprendre la généralisation du risque, d'ordre systémique, qui met en lumière les limites de l'intervention publique et de sa crédibilité à protéger les individus de ces risques d'un nouvel ordre.

Par ailleurs, la parole publique apparaît concurrencée par d'autres instances dont la légitimité semble s'accroître à proportion de l'affaiblissement de celle des pouvoirs publics. C'est notamment le cas des médias dont la constitution en pouvoir politique autonome a pu être théorisée par Bourdieu (Sur la télévision) ou Chomsky. Les médias sont aussi le support d'une montée de la défiance, du refus de croire la parole publique (G. Bronner, La démocratie des crédules).

Rosanvallon va jusqu'à penser l'avènement d'une « contre-démocratie », qui s'opposerait à la légitimité politique du régime représentatif en prétendant lui substituer une autre légitimité, notamment issue de la rue et des mouvements sociaux.

Cette perte de crédibilité et donc de confiance dans les pouvoirs publics réduit en retour les marges d'action de ceux-ci.

En matière sanitaire, le cas de la vaccination apparaît symptomatique. En 2016, seul un Français sur deux considère que la vaccination présente plus de bénéfices que de risques. Or la politique vaccinale produit des externalités positives très fortes : des taux de vaccination supérieur à 95% assurent la protection de l'ensemble de la population. Le rejet de la vaccination présente donc un risque potentiel majeur pour la santé publique. L'appel de la Ministre de la Santé A. Buzyn à « faire confiance » aux autorités souligne à la fois le ressort de l'action publique mais aussi la fragilité de sa légitimité.

En matière économique, un mouvement de défiance envers l'Etat a aussi conduit à une réduction de son champ d'action. Les travaux de Kydland, Prescott, Gordon, Barro sur le manque de crédibilité de la politique monétaire dépendante des Etats et sur son coût inflationniste ont abouti à l'indépendance des banques centrales (en 1999 pour la Banque Centrale européenne) et donc à retirer la politique monétaire des mains des pouvoirs publics. Cette critique de l'action économique des Etats s'est étendue à la politique budgétaire avec le théorème Ricardo-Barro et a poussé à encadrer plus fortement les pouvoirs budgétaires des Etats membres de l'UE (Pacte de Stabilité et de Croissance en 1997 ; Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en 2012).

Restaurer la confiance envers les pouvoirs publics est donc un impératif afin de redonner du sens et de l'efficacité à leur intervention (B).

Une première voie peut ainsi consister à accompagner l'action des pouvoirs publics de dispositifs, d'acteurs complémentaires.

Dans la lignée des travaux de Tocqueville et Durkheim, l'implication plus forte des corps intermédiaires et des acteurs sociaux doit contribuer à restaurer confiance et légitimité de l'action publique. Rosanvallon parle lui de « légitimité de proximité » (La contre-démocratie). L'exemple de la loi pour une République numérique est à cet égard révélateur : première loi soumise à contribution des internautes, elle a suscité des milliers de contribution dont certaines ont été intégrées dans le texte de loi. La création d'un référendum local et du droit à l'expérimentation par les collectivités territoriales (révision constitutionnelle de 2003) constitue d'autres pistes pour associer plus étroitement les citoyens à l'élaboration des politiques publiques. A l'échelle européenne, l'Initiative Citoyenne Européenne présente la même ambition et s'est traduite par l'adoption d'un texte qualifiant l'accès à l'eau de droit pour les Européens.

Par ailleurs, la crédibilité de la parole publique pourrait sortir renforcée du développement de l'esprit critique en alimentant un usage rationnel de la confiance (Simmel). Les vecteurs sont ainsi l'école (des programmes sont ainsi développés pour lutter contre les théories du complot), la science (G. Bronner, La démocratie des crédules) ou la presse. J. Cagé (Sauver les médias, 2015) recommande ainsi la création d'un statut de société de média à but non lucratif pour favoriser l'indépendance des médias vis-à-vis des annonceurs et des propriétaires tout en renforçant leur dépendance vis-à-vis des lecteurs.

Enfin, une évolution de l'action des pouvoirs publics et de sa mise en scène pourrait adosser une confiance renouvelée des citoyens.

La communication publique apparaît essentielle et, selon les sondages, crédible sur le plan des campagnes ministérielles. Ainsi, dans son intervention au colloque « Où va l'Etat ? », J-M Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, souligne la nécessité pour l'Etat de communiquer, de convaincre les agents. Le travail de J. Habermas est ici utile pour appuyer le lien entre communication et légitimité politique. L'évolution de la pratique des gouvernements relative aux hypothèses macroéconomiques du PLF est parlante : désormais, c'est l'hypothèse basse qui est choisie pour rendre la politique crédible avec sa réalisation ultérieure.

De plus, une place raisonnée pour être accordée à l'expertise. Face à des enjeux mondiaux (crise sanitaire, réchauffement climatique), le recours aux experts (OMS, GIEC) peut alimenter une confiance plus forte dans les pouvoirs publics, capables de s'en remettre aux instances scientifiques légitimes.

Enfin, reprenant la distinction de Weber, une plus grande « éthique de la responsabilité » favoriserait la légitimité et l'efficacité des pouvoirs publics. Les évolutions récentes sur le thème de la moralisation de la vie publique s'orientent dans cette direction : loi du 20 avril 2016 sur la déontologie des fonctionnaires, loi dite « Sapin II » de décembre 2016 sur la transparence dans la vie économique, création de la Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique. Si ces dispositifs doivent encore faire la preuve de leur impact positif sur la confiance envers les pouvoirs publics, ils témoignent d'un souci de relégitimation par une plus grande « vertu » selon la typologie de Montesquieu.

*

*

*

La confiance envers les pouvoirs publics est ainsi une nécessité au fonctionnement de la démocratie représentative mais continue de représenter un pari risqué. Moins que la défiance, l'envers de la confiance semble plutôt être l'angoisse, sentiment qui affecte tant l'action publique que la cohésion sociale. Les pouvoirs publics doivent donc rendre légitime ce pari de la confiance, sans occulter les risques associés, mais en en valorisant les bénéfices politiques et sociaux.