

Slobodan Milacic*

DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ET GOUVERNEMENT D'OPINION: COMPLEMENTARITE OU CONTRADICTION**

A l'heure actuelle la traditionnelle démocratie représentative se voit de plus en plus concurrencée par les manifestations directes de l'opinion publique. Cette concurrence peut avoir un double sens: parfois elle joue la complémentarité, parfois elle génère des contradictions plus ou moins perverses face au système représentatif qui demeure, par principe, le noyau dur de toute démocratie pluraliste. Dans la première hypothèse, l'opinion publique affine le gouvernement représentatif en permettant l'expression de la "base" civile de façon plus continue et plus sélective. Dans la deuxième hypothèse, le gouvernement d'opinion tend à submerger le gouvernement représentatif en remplaçant l'élection par le sondage d'opinion et le principe majoritaire par l'habitus consensuel. Le débat public, cœur du processus démocratique, n'y a plus le même sens que le "dialogue institutionnel" du modèle parlementaire. Il y a un danger lorsque l'opinion publique submerge l'électorat en se superposant aux représentants du peuple. Ce qui, jusqu'à un certain seuil peut légitimement jouer dans le sens de la modernisation de la démocratie représentative, au delà de ce seuil devient perversion démocratique, c'est à dire démagogie comme antichambre du populisme, celui-ci étant lui même l'antichambre de l'autocratie. Et c'est pourquoi, le gouvernement d'opinion ne peut pas occuper l'espace central de la démocratie représentative. Il peut utilement la compléter, mais il ne doit pas la submerger.

Mots clés: *Démocratie représentative. – Opinion publique. – Démocratie (in)directe. – Consensus. – Minorités.*

* Slobodan Milacic, professeur de Droit public et de Science Politique à l'Université Montesquieu, Bordeaux IV, France, directeur du Centre d'Etudes et de Recherches sur les Balkans, directeur du département de Droit Public et de Science Politique.

** Ce texte a été présenté comme rapport au colloque international d'Istanbul sur "La société civile et la démocratie participative" en mai 1997. La rédaction des *Annales* remercie l'auteur d'en avoir autorisé la publication.

Слободан Милачић*

ПРЕДСТАВНИЧКА ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДАВИНА ЈАВНОГ МНЕЊА: ДОПУЊАВАЊЕ ИЛИ ПРОТИВРЕЧНОСТ**

У данашње време традиционална, представничка демократија добија конкуренција у директним манифестацијама јавног мишљења, али та конкуренција може имати двојак смисла: понекад је реч о доунављању, а у другим ситуацијама о мање или више изолационом сувојшћављању представничком систему који у начелу остварује језгро сваке плуралистичке демократије. У првом случају, јавно мишљење чини представничку владавину истинитијом омогућавајући да грађанска „база“ друштва дође до изражаја на континуиран и селективан начин. У другом случају, владавина јавног мишљења настоји да прејави представнички систем замењујући изборе сондажама јавног мишљења, а већински принцип привидом консенсуса. У њој јавна дебата, средиште демократског процеса, нема више исти смисао као „институционални дијалог“ у традиционалном моделу парламентаризма. Постоји, наиме, опасност да јавно мишљење прејави изборно шело јослављајући се изнад народних представника. Оно што до одређеног степена може легитимно бити схваћено као модернизовање представничке демократије, изнад тога постоји изолацивање демократије, односно дегатогија као једнобоље јоулизма, а јоулизам је, са своје стране, једнобоље аутократије. И зато владавина јавног мишљења не сме заузети централни положај представничке демократије. Она може да га ујоуни, али не сме да га преузме сасвим.

Кључне речи: *Представничка демократија. – Јавно мишљење. – (Не)посредна демократија. – Мишљење. – Консенсус.*

* Др Слободан Милачић, професор јавног права и политичких наука на Универзитету Монтескије, Бордо IV, у Бордоу, Француска, директор центра за студије и истраживања Балкана и директор одељења за јавно право и политичке науке.

** Текст је био поднет као реферат на колоквијуму „Грађанско друштво и партиципативна демократија“ који је одржан у Истанбулу у мају 1997. године. Захваљујемо се аутору што је дозволио да текст објавимо.

Напомена редакције. – Због актуелности теме, редакција *Анала* је одлучила да га објави у обе верзије: у оригиналу и у српском преводу, како би чланак постао доступан што ширем кругу читалаца. Такав поступак одговара и двострукој припадности аутора: Француска је његова језичка и културна домовина, Југославија је огњиште са кога је потекао.

Les formes de la participation civile au débat et à la décision politiques sont en pleine mutation dans les démocraties avancées d'Europe occidentale.¹ La traditionnelle démocratie représentative, bien ancrée dans les institutions juridiques de l'Etat de Droit, se voit de plus en plus concurrencée par les manifestations directes de l'opinion publique, omniprésente et de plus en plus influente. Mais cette concurrence semble ambiguë, car elle peut avoir un double sens: parfois elle joue la complémentarité, parfois elle génère des contradictions plus ou moins perverses face au système représentatif qui demeure, par principe, le noyau dur de toute démocratie pluraliste.

Dans la première hypothèse, l'opinion publique intervient entre les deux termes électoraux; elle affine le gouvernement représentatif en permettant l'expression de la "base" civile de façon plus continue² et plus sélective, puisque les mouvements d'opinion sont lancés par divers acteurs spécifiques (corporations, groupes divers) à partir des thèmes, c'est-à-dire revendications particulières. Dans ce cas, l'opinion publique est au système représentatif ce que le juge est à la loi. Par sa jurisprudence, celui-ci adapte la rigueur d'une norme, par définition "générale et impersonnelle", au contexte politique et au moment historique, en procédant de façon empirique selon "la méthode des cas", comme chez les Anglo-saxons. L'opinion "développe et modernise" les exigences démocratiques dans le temps et dans l'espace thématique.

Dans la deuxième hypothèse, le gouvernement d'opinion tend à submerger le gouvernement représentatif. L'opinion publique tend à se superposer au peuple juridique. Par les moyens qui lui sont propres³, elle cherche à dicter "sa loi" aux représentants mandatés par les électeurs et, par postulat démocratique, censés "vouloir pour la nation"⁴, alias peuple. Or, nous le constaterons bientôt⁵, les modes de fonctionnement de la démocratie représentative et de la démocratie d'opinion sont différents; s'ils peuvent jouer de façon complémentaire, ils peuvent aussi facilement entrer en contradiction, car l'hégémonie des mouvements d'opinion peut aisément induire un mode de fonctionnement démagogique contre le principe démocratique.

1 Conformément à la finalité du colloque, l'accent sera souvent mis sur le cas français. Par ailleurs, la démocratie présidentielle américaine s'est affirmée depuis l'entre-deux-guerres comme un système qui accorde une large place aux mécanismes du "gouvernement d'opinion". Les démocraties européennes manifestent cette émergence de l'opinion publique dans le système de gouvernement depuis deux ou trois décades, notamment.

2 C'est l'idée de la "démocratie continue" que nous reprendrons par la suite.

3 Sondages, enquêtes, manifestations diverses.

4 Selon une célèbre formule historique française.

5 Dans la deuxième partie, notamment dans le B.

Облици учешћа грађана у политичкој дебати и у доношењу политичких одлука налазе се у јеку промена у развијеним демократијама Западне Европе.¹ Традиционална представничка демократија чврсто укотвљена у институцијама правне државе, добија све присутнијег и утицајнијег конкурента у директним манифестацијама јавног мњења, али та конкуренција није увек јасно одређена, јер може имати двојак смисао: понекад је реч о допуњавању, а у другим ситуацијама о, мање или више изопаченом, супротстављању представничком систему, који у начелу остаје језгро сваке плуралистичке демократије.

У првом случају, јавно мњење интервенише у раздобљу између избора, и оно представничку владавину чини истанчанијом, омогућавајући да грађанска „база“ друштва дође до изражаја на континуиран² и селективан начин, јер покрете јавног мњења подстичу специфични актери (корпорације, разне друштвене групе) полазећи од одређених тема, а то значи од посебних захтева. У том случају, јавно мњење се према представничком систему налази у истој улози као суд у односу на закон. Суд својим одлукама круту норму, која је по „дефиницији“ општа и имперсонална, прилагођава политичком контексту и историјском тренутку, поступајући на емпиријски начин, методом судских прецедената као у англосаксонском систему. Јавно мњење „развија и модернизује“ демократске захтеве у времену и у тематском простору.

У другом случају, владавина јавног мњења настоји да преплави представнички систем. Јавно мњење настоји да се наметне правничком свету. Својственим средствима³ јавно мњење настоји да диктира „своја правила“ представницима који су мандат добили од гласачког тела на основу демократског постулата по коме се сматра да они изражавају „вољу нације“,⁴ или другим речима народа. У даљем излагању покажемо⁵ да представничка демократија функционише на другачији начин од демократије јавног мњења; мада понекад комплементарни, они могу доћи у супротност, јер хегемонија покрета јавног мњења може лако увести начин демагошког функционисања насупрот демократском принципу.

1 У складу са циљем колоквијума, нагласак ће често бити стављан на француско искуство. На другој страни, амерички систем председничке демократије афирмисао се после раздобља између два светска рата као систем у коме постоји широк простор за деловање механизма владавине „јавног мњења“. Што се тиче европских демократија, у њима се појављивање јавног мњења у политичком систему запажа претежно у последње две до три деценије.

2 Реч је о идеји „континуиране демократије“ о којој ће бити говора доцније.

3 То су сондаже, анкете, разне манифестације.

4 Као што гласи једна чувена историјска формула у Француској.

5 О томе ће бити говора у другом делу овог рада, особито под Б.

EN PREALABLE, DE LA DEMOCRATIE COMME UN SYSTEME ESSENTIELLEMENT LAÏC⁶

Qu'il nous soit permis d'évoquer, au préalable, notre modèle de démocratie comme un système essentiellement médiatisé par le politique et le juridique, qui sont les deux profils d'un même visage. Nous postulons, donc, que la démocratie est, essentiellement ce qui ne veut pas dire exclusivement un système politique codifié comme un Etat de Droit.

La médiation par le politique est une technologie qui exprime une philosophie. Pour éviter les guerres barbares issues des conflits incontournables entre divers acteurs sociaux, on cherche à éviter leur affrontement direct et global; classe contre classe, corporation contre corporation ou toutes autres "entités" ou "communautés", les unes contre les autres et dans la rue, en quelque sorte. L'impératif politique consiste d'abord à "dépersonnaliser"⁷ les acteurs et à "spécialiser" les enjeux. L'acteur démocratique par excellence c'est le parti politique qui réunit les individus de différents sexes, religions, appartenances ethniques ou tempéraments politiques. Les partis politiques démocratiques sont, par vocation, des melting pots sociologiques, même s'ils connaissent, naturellement, les "prévalences" et des "dominances". Les partis sont, à ce titre, les premières institutions d'intégration politique, comme l'armée peut l'être pour l'intégration sociale et l'école pour l'intégration culturelle. Car la démocratie a été inventée pour civiliser le conflit tout en légitimant la différence. L'intégration et la différenciation sont les deux pôles de la dialectique démocratique. Bien sûr, les partis ont et peuvent avoir leurs idéologies propres qui donnent de l'attrait, c'est-à-dire de la cohérence à leurs actions concrètes. Mais le combat démocratique par excellence, qui se déroule au quotidien, s'exprime à travers les projets antagonistes des politiques publiques concrètes et "spécialisées".

En effet, dans notre perspective, la politisation des acteurs⁸ s'accompagne de la politisation des enjeux typiques. Ceux-ci se définissent en termes de politiques publiques qui mettent en concurrence des finalités et des moyens pour les réaliser, dans divers secteurs d'activités⁹. On obtient ainsi, quant au système, une dédramatisation des conflits. Ceux-ci deviennent modérés à la fois grâce à l'éclatement des enjeux et un certain anonymat social des acteurs, obtenu par le brouillage partisan des cartes identitaires globales qui, sinon, prédisposent aux combats plus drastiques. Ainsi, l'on

6 Au sens large du terme qui dépasse, évidemment, le seul principe de la neutralité religieuse et de la séparation de l'Etat et de l'Eglise. Il s'agit plutôt de la séparation de l'Etat et de tout dogme, spirituel ou idéologique.

7 Au sens global, ethnique, culturel, national ou sociologique.

8 Les représentants de la nation ne représentent pas, juridiquement et individuellement, leurs circonscriptions respectives, mais, collectivement et ensemble, ils représentent la nation tout entière.

9 Santé, défense, économie, enseignement.

ПРЕТХОДНИ ПОЈАМ ДЕМОКРАТИЈЕ КАО БИТНО ЛАИЧКОГ СИСТЕМА⁶

Нека нам буде дозвољено да поменемо најпре да је наш модел демократије битно посредован правом и политиком, који означавају два изгледа исте ствари. Полазимо, дакле, од постулата да је демократија у основи, што не значи и искључиво, политички систем кодификован као правна држава.

Политичко посредовање у суштини је само технологија која ипак изражава одређену филозофију. Да би се избегли варварски ратови који произлазе из неминовних сукоба између различитих друштвених актера, настоји се да се онемогући њихово директно и глобално суочавање: класа против класе, корпорација против корпорације или било који други ентитет или заједница против неког таквог ентитета или заједнице, једни против других и то на улици. Политички императив састоји се најпре у томе да се „деперсонализују“⁷ друштвени актери и да се спецификују разлози сукоба. Демократски чиниоци *par excellence* су политичке странке које окупљају појединце без обзира на разлике у полу, вери, етничкој припадности или у политичком темпераменту. Демократске политичке странке су по вокацији друштвени *melting pot*, мада им не морају бити туђе ни појаве превласти нити доминације. Са тог становишта посматране, политичке партије су превасходне институције политичке интеграције, као што је армија када је реч о друштвеној, а школа када је реч о културној интеграцији. Уосталом, демократија је и створена да би се цивилизовали сукоби уз истовремено признавање легитимности разлика. Отуда су интеграција и диференцијација два пола демократске дијалектике. Разуме се да политичке странке имају и смеју имати одређену идеологију која њиховим конкретним акцијама даје привлачност, а то ће рећи кохерентност. Али демократска борба која се одвија у свакодневном животу, изражава се путем супротстављања конкретних и „специфичних“ политичких пројеката о развоју друштва.

Из ове перспективе посматрано, политизацију учесника⁸ прати политизација типичних интереса у страначкој борби. Улози у демократској игри су дефинисани као израз супротстављених пројеката јавне политике, а они стварају конкуренцију циљева и средстава за њихово остварење у различитим областима друштвеног живота.⁹ На тај начин се у систему постиже дедраматизација конфликта. Друштвени сукоби постају умеренији захваљујући распрснутим полити-

6 У ширем смислу речи који, разуме се, превазилази начело верске неутралности и одвајања Државе од Цркве. Реч је пре свега о одвајању Државе од сваке догме, духовне и идеолошке.

7 Смисао је да деперсонализација важи у сваком погледу: етничком, културном, националном и социолошком.

8 Посланици у парламенту, ни правно ни индивидуално не представљају свој изборни округ него, колективно и сви заједно, целу нацију.

9 Те области су: здравље, одбрана, привреда, образовање.

aboutit au résultat démocratique recherché: la conflictualité optimale, c'est-à-dire modérée. Celle-ci peut alors être régulée par une norme juridique, "générale, impersonnelle et préétablie".

La médiation par le Droit se situe dans la même lignée de préoccupations. Toutes les démocraties pluralistes avancées sont des Etats de Droit. Tout comme la politique, le Droit est en démocratie une technologie et une idéologie, c'est-à-dire une valeur référencielle. A son tour il fait fonction de médiateur dans la querelle des acteurs. Un degré supérieur de pacification est obtenu grâce au "tampon" juridique des conflits politiques, car il s'avère plus facile de se soumettre à une règle anonyme et préétablie¹⁰ qu'à un adversaire direct. En effet, la médiation juridique paraît en démocratie à la fois efficace et légitime, mais, aussi, légitime parce que efficace. Le Droit est, en démocratie, produit sous le regard et le contrôle de la société civile. Il est censé exprimer des compromis stables, c'est-à-dire équilibrés, d'un rapport de forces et surtout d'un rapport de légitimités. La société civile s'exprime et se protège par un Droit d'élaboration démocratique¹¹, qui vient cette fois-ci d'"en-Bas" et non plus d'"en-Haut", comme au XIXème siècle, dominé par des régimes représentatifs libéraux, mais pas encore démocratiques¹². La légitimité du droit démocratique est renforcée par l'accessibilité aux procédures du changement, nécessaires en vue du réajustement du droit positif aux évolutions des exigences de légitimité. C'est dans ces conditions seulement que le postulat démocratique sur la coïncidence entre la légitimité et la légalité peut être défendu. Le droit devient, dans ce cas, la valeur légitimante suprême. C'est généralement le cas dans un Etat de Droit démocratique. C'est la régularité de la procédure de négociation et de compromis par le vote qui fonde la légitimité de l'arbitrage, c'est-à-dire de la décision.

Or, nos deux principes fondateurs, politique et juridique, semblent parfois transgressés par les modes de fonctionnement de l'opinion gouvernante. Le principe politique d'abord, de par la qualité des acteurs. Devant l'opinion, ce sont des acteurs sociologiques (corporations, ethnies, groupes culturels divers) plutôt que politiques (partis et hommes politiques) qui posent la question et dirigent le mouvement. Et le rapport majorité-minorité se transforme en amalgame minorité légitime = volonté générale! Car la ques-

10 De surcroît communément établie.

11 Il en allait autrement au XIXème siècle, pendant la période du libéralisme triomphant, mais avant l'établissement définitif du suffrage universel démocratique. Il fallait, pour cela, en France, attendre entre la Révolution de 1789 et les années 1870-1875, l'instauration de la IIIème République parlementaire.

12 Les représentants de la Nation pouvaient alors provenir, en faible partie, d'une élection au suffrage plus ou moins restreint (censitaire ou capacitaire, élus au premier ou au second degré), mais le gros de la "troupe" provenait du principe héréditaire (monarque lui-même "le premier représentant de la Nation" et les pairs du royaume, membres de la seconde chambre aristocratique), lorsqu'ils n'étaient pas cooptés, voire nommés. Evidemment, la société civile se sentait moins impliquée dans cet Etat de Droit libéral.

чким улозима и извесној друштвеној анонимности учесника, што се постиже страначким мешањем глобалних личних карата. У супротном, конфликти би могли довести до борби драстичнијим средствима. Тако се долази до жељеног демократског резултата: оптималне, а то ће рећи умерене конфликтualности. А њу је могуће регулисати једном општом имперсоналном и унапред постављеном правном нормом.

Посредовање правом остварује се у истој линији преокупација. Свака напредна плуралистичка демократија је правна држава. Као и политика, и право у демократији означава технологију, али и одређену идеологију, а то значи референтну вредност. Право такође обавља функцију посредника у сукобима друштвених актера. Виши степен пацификације постиже се захваљујући правном „тампону“ политичких сукоба. Наиме, свакоме је лакше да прихвати анонимно и унапред постављено правило¹⁰ него оно које му намеће директни противник. Отуда је посредовање путем права у демократији истовремено и ефикасно и легитимно, али, такође, оно је легитимно управо зато што је ефикасно. У демократији право настаје под будним оком и контролом цивилног друштва. Сматра се да право изражава стабилне, а то значи уравнотежене компромисе у односима снага и у односима легитимитета. Цивилно друштво се изражава а истовремено и штити посредством демократски створеног права,¹¹ које се ствара „одоздо“, а не „одозго“ као што је био случај у XIX веку, у коме су доминирали либерални представнички, али још увек не и демократски режими.¹² Легитимност демократског права појачана је тиме што је учињен доступним поступак промена које су неопходне да би се постојеће право прилагодило еволуцији захтева у погледу легитимитета. И само под тим условима могуће је бранити демократски постулат о подударности између легалитета и легитимитета. Право тада постаје врховна вредност која даје легитимитет. То је опште правило у демократској правној држави. Регуларност процедуре преговарања и компромиса путем гласања чини основ легитимности арбитраже, а то значи одлуке.

Понекад се чини да су ова два основна принципа, политички и правни, повређени начином на који функционише владајуће мишљење.

10 И што је можда најважније, правило је настало као резултат опште сагласности.

11 Другачије је било у XIX веку у периоду победничког либерализма, пре него што је признато и прихваћено опште право гласа (слободно, једнако, тајно и са правичном употребом). У Француској је на то требало чекати раздобље између Револуције 1789. и година 1870-1875. када је успостављен парламентарни систем Треће републике.

12 У том раздобљу дешавало се да представници народа буду изабрани на изборима са мање или више ограниченим правом гласа (ограничења су се заснивала на изборном цензусу или пак на изборној способности оних који су били бирали у првом или другом степену), али мандат већине посланика почивао је на начелу наслеђивања (монарх је сматран за „првог представника нације“, а перови краљевства су били чланови аристократског, другог дома парламента). Бивало је такође да су посланици били кооптирани у парламент или да их је монарх именовао за представнике нације.

tion est posée de façon univoque (pensée unique = pensée univoque): elle interroge sur la légitimité ou illégitimité d'un acteur, en soi et pour soi; sans le mettre en relation concurrente avec un autre ou les autres acteurs. Or, le politique c'est essentiellement une relation de pouvoir. De surcroît, la question est posée en morale¹³, en science¹⁴ ou en idéologie¹⁵, et non pas de façon spécifiquement politique, en offrant un choix équilibré entre deux projets ou programmes de politiques publiques.

Le principe juridique, lui aussi, est doublement bousculé par le mode de fonctionnement de l'opinion publique, et tout d'abord dans sa stabilité. La fonction principale du Droit, celle de la sécurité des rapports sociaux (ici politiques), s'obtient par une stabilité relative de la norme régulatrice. Bien sûr, la stabilité ce n'est pas l'immobilité voire l'immortalité! Mais ce n'est certainement pas, non plus, la fébrilité des rythmes que sous-tendent les caprices ou les passions de l'opinion. La fonction primordiale du droit consiste aussi à fixer un certain contenu des légitimités, obtenues par négociations et compromis et finalisées par les votes majoritaires. Or, l'opinion fonctionne au consensus, positif ou négatif. Et le consensus finit par être doté d'une légitimité supérieure à celle de la majorité, à la fois parce qu'il semble s'approcher de l'unanimité ("molle") et s'affirmer par son actualité (car, parfois, il se forme au jour le jour).

Le prestige du gouvernement d'opinion est aujourd'hui tel qu'on a tendance à n'y voir qu'un aspect positif des choses: la modernisation de la "vieille" démocratie représentative. Le débat, non seulement politique, mais aussi strictement intellectuel, ne met pas suffisamment en valeur l'idée critique concernant la menace démagogique qui vient avec la dogmatisation de l'opinion. Celle-ci se fait au détriment de l'électorat, jusqu'à soumettre les élections aux pulsions des sondages d'opinions. L'opinion a ainsi tendance à devenir souveraine à la place du peuple, alors que l'opinion n'est pas le peuple, loin s'en faut, comme nous tenterons de le démontrer.

C'est pourquoi nous nous poserons d'abord la question de savoir si la démocratie représentative dispose de suffisamment de "moyens de défense" pour s'adapter aux sollicitations de la modernité, voire de la "postmodernité"¹⁶. Pour analyser, ensuite, le sens du gouvernement d'opinion et poser le problème de sa portée, fonctionnelle ou perverse.

13 Où il n'y a pas de choix véritable entre le Bien et le Mal; entre la condamnation d'un agresseur barbare et l'aide humanitaire aux victimes civiles.

14 Entre la Vérité scientifique (bioéthique, par ex., pour combiner nos deux aspects) et la contre-vérité.

15 Lorsque le problème central devient celui de la légitimité globale d'un acteur primordial. Ce problème est plutôt supposé réglé, en démocratie, dans le cadre du consensus fondateur. Sinon c'est la radicalisation qui est induite par l'opposition du légitime et de l'illégitimité. Or, la radicalisation mine la démocratie.

16 Qui, semble-t-il, n'aime pas la conflictualité.

Политичко начело, најпре, трпи утицај својстава друштвених актера. Социолошки актери (корпорације, техничке целине, разне културне групе), а не политички чиниоци (политичке странке и политичари), постављају питања јавном мњењу и управљају покретом. А однос већина–мањина се преображава у амалгам легитимна мањина–општа воља! Јер питање се поставља на једнозначан начин (једноумље = једнозначност): оно испитује легитимност или нелегитимност неког актера по себи и за себе, не доводећи га у однос конкуренције са другим или осталим актерима. А феномен политике се у суштини своди на однос власти. Штавише, питање је постављено у сфери морала,¹³ науке¹⁴ или идеологије¹⁵ а не на специфично политички начин, који би понудио уравнотежен избор између два плана или програма јавне политике.

Правно начело је исто тако угрожено начином на који функционише јавно мњење, и то је пре свега доведена у питање његова стабилност. Основна функција права која се огледа у омогућавању сигурности друштвених (овде политичких) односа, настаје као резултат релативне стабилности норми које уређују те односе. Разуме се, стабилност није непомићност или чак бесмртност. Али то такође није ни грозничавост промена које произлазе из каприса или страсти у јавном мњењу. Функција права састоји се и у томе да се утврди садржина легитимитета која се успоставља преговорима и компромисом, а довршава вољом већине изражене на изборима. А што се тиче јавног мњења, оно функционише на бази консенсуса позитивног или негативног. А консенсус у односу на већину добија изглед једне супериорније легитимности, најпре стога што се приближава једногласности („ме-кој“), а затим и зато што се тако потврђује његова актуелност (јер се понекад формира из дана у дан).

Престиж који ужива владавина јавног мњења данас је толики да је уочљива тежња да се у њој види само један и то позитиван аспект ствари: модернизација „старе“ представничке демократије. У расправама, било политичким или чисто интелектуалним, не подвлачи се у довољној мери критичка идеја која указује на опасност од демагогије ако се јавно мњење догматизује. Јавно мњење се на рачун бирачког тела уздиже до тог степена да се избори подвргавају импулсима његовог испитивања. На тај начин јавно мњење испољава тежњу да оно постане суверен уместо народа, иако јавно мњење није народ, далеко од тога, као што ћемо показати.

13 У том случају и не може уистину постојати слобода избора између Добра и Зла; између осуде варварских напада агресора и хуманитарне помоћи цивилним жртвама.

14 Тада је реч о избору између научне истине (на пример биоетичке научне истине да би се комбиновала поменута два аспекта) и контраистине.

15 Тада централни проблем постаје глобални легитимитет превасходних политичких актера. У демократским системима углавном се претпоставља да је тај проблем решен основним политичким консенсусом. Иначе долази до радикализације услед супротстављања легитимног и нелегитимног. А таква радикализација минира демократију.

I. LE REAJUSTEMENT DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE

Le constat sur la "crise" ou le "déclin" de la démocratie représentative est devenu banal dans le discours scientifique¹⁷. On se complaît souvent à en illustrer tous les aspects: la corruption des représentants politiques, l'effacement des discours partisans, l'inefficacité des institutions juridiques. On va même jusqu'à mettre en doute la crédibilité du système démocratique lui-même, à cause des difficultés qu'il rencontre face aux principaux défis de notre moment historique: chômage et inégalités; guerre et exclusions. Mais ce discours dominant sur les maux de la démocratie représentative est souvent à sens unique: il ne prend pas assez en compte tous les réajustements déjà accomplis depuis quelques décennies, ni toutes les tentatives d'adaptation que l'on peut aujourd'hui observer au sein des démocraties représentatives, notamment européennes. Le discours sur "la crise de la démocratie représentative" se construit, de surcroît, sur la base de l'oubli du postulat démocratique fondamental qui doit constamment nous rappeler que la démocratie est représentative ou elle n'est pas. On ne peut pas parler du déclin de la démocratie représentative sans se soucier du devenir de notre modèle démocratique, tout simplement.

Nous constaterons, par ailleurs, que cette vision pessimiste de la démocratie représentative, c'est-à-dire médiatisée, induit, comme interaction, une vision optimiste de la démocratie d'opinion et médiatique cette fois-ci; sans que l'analyse critique justifie ce transfert de "l'espoir démocratique".

Les diverses adaptations de la "vieille" démocratie représentative peuvent être observées autour de deux axes évolutifs qui ne sont que des réponses du système aux nouvelles demandes "civiles": d'un côté il y a un élargissement, par diversification, du champ d'action démocratique; de l'autre côté il y a un raccourcissement des procédures d'arbitrage politique, qui deviennent ainsi plus directes, du moins en apparence¹⁸.

17 La crise de la démocratie représentative se manifeste, en France, par exemple, dès la fin de la IV^{ème} République, à l'approche des années soixante. On y décèle, déjà, l'excès de la "surreprésentation" et les effets pervers de la "surintermédiation" (A. Hauriou). En politique comme en économie, d'ailleurs, où la nouvelle devise "du producteur au consommateur" fait fortune. La principale conséquence péjorative en est la rupture du circuit de la communication politique, voire la rupture du contrat de confiance entre le peuple souverain et ses représentants. C'est à cette époque-là que Maurice Duverger écrit son ouvrage sur "La démocratie sans le peuple". Les critiques dénoncent alors l'aliénation politique de la société civile qui parle de l'establishment politique à la troisième personne: "ils" ou "eux", par opposition voire par hostilité à "nous". Dans ces conditions, les acteurs ont tendance à se replier sur eux-mêmes, sous forme de divers "néoindividualisme", "néocorporatisme" ou autres phénomènes "nouveaux", rattachés à la crise de la représentation.

18 Car l'opinion a, elle aussi, ses promoteurs et ses leaders. A l'analyse, elle s'avère beaucoup moins spontanée et directe qu'en apparence.

Отуда ћемо најпре поставити питање да ли представничка демократија располаже „одбрамбеним средствима“ да се прилагоди захтевима модерне или чак „постмодерне епохе“.¹⁶ После тога ћемо анализовати смисао владавине јавног мњења и поставити проблем његовог значаја у погледу функционисања или изопачавања демократије.

I. ПРЕУРЕЂИВАЊЕ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Констатација да постоји „криза“ или „сутоп“ представничке демократије постала је опште место у политичкој науци.¹⁷ Политиколози се задовољавају тиме да осветле следеће њене стране: корупцију политичких представника, слабљење страначког говора, неефикасност правних институција. Понекад се иде тако далеко да се и сам кредибилитет демократског система доводи у сумњу због тешкоћа на које наилази у суочавању са најважнијим изазовима нашег историјског тренутка као што су незапосленост и неједнакост, рат и искљученост из друштва. Али, овакав политички став о слабостима представничке демократије често је једносмеран: он не узима у обзир дотеривања која су извршена у току неколико деценија и све покушаје прилагођавања које и данас можемо запазити у свим, поготово у европским системима представничке демократије. Штавише, када се говори о „кризи представничке демократије“, заборавља се основни демократски постулат који стално треба да нас подсећа на то да је демократија или представничка или не постоји. Не можемо говорити о „сумраку“ представничке демократије а да истовремено не будемо забринуте за будућност нашег модела демократије уопште.

Узгред, констатоваћемо, да ова песимистичка визија представничке, а то ће рећи посредне демократије, уводи као међузависност једну оптимистичку визију демократије мњења и медија, а да при том критичка анализа не оправдава овакав трансфер демократске наде.

Прилагођавања „старе“ представничке демократије могу се запазити око две развојне линије које означавају одговоре система на нове захтеве „грађанског друштва“: с једне стране уочава се проширење поља демократске акције путем диверсификације, с друге стране

16 У постмодерној епохи изгледа да конфликтualност није баш омиљена.

17 Криза представничке демократије испољавала се, на пример, у Француској при крају Четврте републике, са приближавањем шездесетих година. Већ тада се могло уочити да постоје „претерано представљање“ и искривљена дејства „претеривања у посредности“ (А. Naugiou). Тако је било у политици као и у привреди, где нова девиза „од произвођача ка потрошачу“ има све више успеха. Најнеповољнија последица до које је услед тога дошло, састојала се у разбијању тока политичке комуникације, или чак у раскидању уговора о поверењу између сувереног народа и његових представника. У то време Морис Диверже (Maurice Duverger) пише своју студију *Демократија без народа* (*La démocratie sans le peuple*). Критичари су осуђивали политичку алијенацију која се догађала у грађанском друштву и изражавала на тај начин што се о политичком естаблишменту говорило у трећем лицу, то су „они“, а томе се супротстављало понекад непријатељски настројено „ми“. У тој ситуацији друштвени актери су испољавали тежњу да се повуку у себе организујући се у виду разних покрета као што су „неиндивидуализам“, „неокорпоративизам“ и остале „нове“ појаве повезане са кризом политичког представљања.

A. Vers la "démocratie généralisée"¹⁹

Conçue et pratiquée d'abord comme strictement politique, la démocratie devient de plus en plus "économique", puis "sociale".

Sur le plan politique, essentiel, comme nous l'avons constaté, la démocratie occidentale tend à dépasser son "âge majoritaire" pour se soucier plus intensément des minorités, en devenant, ainsi, politiquement encore plus "correcte".

1. Vers une démocratie plus extensive, voire générale

Nous l'avons déjà observé, les règles de la cohabitation démocratique se définissent primordialement en termes politiques. Elles visent la fondation d'une société globale, c'est-à-dire étatique; nationale ou multinationale, peu importe, pourvu que "le vouloir vivre en commun" corresponde à une volonté politique "libre et sincère"²⁰. L'autre volet du consensus fondateur concerne le principe de la procédure d'arbitrage des conflits: c'est la règle établissant les rapports du couple majorité-minorité. Ces rapports peuvent varier selon les types de régimes et la nature des cultures politiques, à la condition de respecter le minimum vital démocratique: la décision appartient à la majorité sous le contrôle voire la collaboration de la minorité. Les deux bénéficient d'une égale légitimité au départ; après les élections et jusqu'au prochain terme, la majorité ne peut prétendre qu'à un supplément de "respectabilité" gouvernementale: c'est elle qui édicte et fait respecter la norme, "en dernière instance". Par la suite, historiquement, la démocratie est devenue "économique", puis "sociale" ("l'Etat social" allemand ou autre). Le consensus fondateur peut varier selon les pays et les contextes; il peut être plus ou moins large et aller au-delà du "minimum vital" politique, en s'étendant sur les champs économique et social. Ce mouvement a introduit de nouveaux acteurs légitimes du jeu démocratique. Les divers groupes de pression, notamment corporatifs, sont entrés en scène, comme dans le système américain, sans que l'objection ancienne et dirimante sur l'absence du suffrage universel soit désormais invoquée pour récuser leur déficit de légitimité...

Il n'en reste pas moins vrai que les principaux enjeux économiques et sociaux finissent par confluer vers le débat politique; ils sont pris en charge par les partis et le personnel politique pour être arbitrés dans le champ et selon la procédure- constitutionnels. En démocratie bien ordonnée, tous les chemins mènent au politique.

Mais l'évolution contemporaine de la démocratie représentative ne se fait pas seulement en surface; elle se fait, aussi, en profondeur, en s'intéressant aux acteurs et aux enjeux de plus en plus finement définis.

19 L'expression est de Pierre Mendes-France.

20 L'expression est de Maurice Duverger, à propos du sens démocratique des élections. Nous l'avons transposée ici pour désigner le contenu, libéral et démocratique, du consensus fondateur.

запажа се сужавање процедуре политичке арбитраже, која стога постаје бар наизглед непосреднија.¹⁸

А. Ка „све општијој демократији“¹⁹

У почетку замишљена и примењивана као стриктно политичка, демократија постаје све више „економска“, а затим и „социјална“. На основном, политичком плану, као што смо констатовали, западна демократија настоји да превазиђе своје „већинско доба“ да би се све интензивније бавила мањинама, постајући на тај начин политички све коректнија.

1. Ка широј или чак општијој демократији

Већ смо запазили да се правила о демократском „саживоту“ (коабитацији) првенствено одређују у контексту политике. Она имају у виду заснивање глобалног друштва, а то значи државе било националне или вишенационалне, под условом да „воља да се живи заједно“ одговара политичкој „слободно и искрено“ израженој вољи.²⁰ Други део основног консенсуса тиче се начела процедуре којима се у политичкој арбитражи решавају сукоби: реч је о правима којима се успостављају односи између већине и мањине. Ови односи варирају с обзиром на типове режима и на природу политичке културе, али се мора поштовати витални демократски минимум: одлука припада већини, под надзором или чак у сарадњи са њом. На почетку обе имају једнак легитимитет; после завршених избора и до следећег гласања већина може рачунати само на вишак „респектабилности“ који се признаје влади: већина сада доноси правне норме и обезбеђује њихово поштовање „у крајњој инстанци“. Доцније, историјски посматрано, демократија је постала „економска“, а затим и „социјална“ („социјална држава“ у Немачкој). Основни консенсус може бити различит с обзиром на земље (о којима је реч) и с обзиром на контекст; он може бити мање или више обухватан и ићи изнад виталног политичког минимума ширећи се према економском и социјалном пољу. Тај нови покрет је у демократску игру увео нове легитимне актере. На сцену су ступиле различите групе за притисак, особито корпоративне (као што је случај у америчком систему), при чему одсуство општег права гласа, тај стари приговор за који је раније сматрано да представља непремоћиву препреку, сада није навођен као недостатак легитимности...

Непобитно је да најважнији интереси у економској и социјалној сфери теже да се улију у политичку дебату. Политичке странке и њихов апарат преузимају на себе да о њима одлучују у оквиру устава и сходно одговарајућој процедури. У добро уређеној демократији, сви путеви воде у политику.

18 Јер и јавно мњење има своје промоторе и своје лидере. Када се подвргне анализи, показује се да је оно много мање спонтано и директно него што изгледа.

19 Наведени израз први је употребио Пјер Мандес-Франс (Pierre Mendès-France).

20 То је израз који је употребио Морис Диверже имајући у виду демократски смисао избора. Ми смо га транспоновали овде да бисмо означили демократску и либералну садржину основног политичког консенсуса.

2. *Vers une démocratie plus intensive ou politiquement plus "correcte"*

C'est la promotion récente du droit des minorités légitimes de toutes sortes qui illustre, notamment, l'affinement des repères: l'acteur, par excellence, s'appelle aujourd'hui "minorité", "communauté" ou "groupe".²¹ Il se présente en concurrent du parti politique, en tendant même à submerger la légitimité représentative de celui-ci. Mais le jeu devient ainsi moins transparent, car les divers groupes sociologiques affrontent, dans ce cas de figure, des majorités politiques. Quoi qu'il en soit, à travers la procédure consensuelle la minorité se trouve au début et à la fin du processus décisionnaire. Au départ, elle s'affirme dans sa légitimité spécifique, souvent autoproclamée; à l'arrivée, elle dispose d'un véritable pouvoir de veto puisque, par définition même, le consensus est constaté (quels qu'en soient le niveau et les formes) lorsqu'il n'y a pas de contestation significative par une minorité suffisante.

Cette émergence de la légitimité et même du "droit des groupes" se manifeste sous tous azimuts. Depuis 1974, par exemple, la réforme constitutionnelle impulsée par le président Giscard d'Estaing permet à la minorité parlementaire, c'est-à-dire à un groupe de 60 députés ou sénateurs, de saisir le Conseil constitutionnel. Aujourd'hui, le doyen VEDEL, leader d'un groupe de constitutionnalistes réfléchissant sur l'avenir des institutions de la Vème République, lance l'idée de l'initiative minoritaire pour la réforme constitutionnelle. Tout comme pour l'exception d'inconstitutionnalité devant le juge.

B. Vers la démocratie plus directe

La critique de la démocratie "surreprésentative" et de ses effets pervers induits²², dans les années soixante déjà, provoque des réajustements. La relève de la IVème République par les institutions de la Vème République participe, en partie, de ce mouvement général. Le Chef de l'Etat, désormais au sommet de l'édifice constitutionnel, dispose des "compétences propres" qui lui permettent de faire l'appel au peuple en passant par-dessus "la représentation nationale", c'est-à-dire les parlementaires élus²³. La pratique de la démocratie directe, qui sera fortement développée et diversifiée depuis 1958, commencera par cette lancée initiale des textes, prévoyant le référen-

21 Les minorités traditionnelles, dites "nationales", c'est-à-dire linguistiques, religieuses, ethniques ou, autrement dit, culturelles. La notion a fait tache d'huile et les multiples groupes sociaux, différenciés par divers critères sexuels, économiques, territoriaux, tendent à rejoindre le statut de minorité avec, comme idée, des droits spécifiques compensatoires de leur situation minoritaire "désavantagée". Ainsi, par exemple, les femmes qui invoquent le "sexe faible", bien que souvent majoritaire; ou les homosexuels de tous bords qui se réfèrent au critère culturel de "la spécificité de la pratique sexuelle".

22 En France, par exemple, vers la fin des années cinquante et de la IVème République, Maurice DUVERGER écrit son livre "La démocratie sans le peuple" en y dénonçant une réelle aliénation politique de la société civile à cause de la rupture du circuit de communication, donc de confiance, entre les gouvernants et les gouvernés, le pouvoir et la société, l'Etat et les citoyens.

23 En matière de référendum et de dissolution, notamment.

Али, савремена еволуција представничке демократије не догађа се само на површини; она се збива и у дубини и то у односу на друштвене актере и очекивања у политичкој игри, који су све финије и суптилније дефинисани.

2. Ка интензивнијој или политички „коректнијој“ демократији

Недавна промоција права легитимних мањина разних врста илуструје ове финије обележене тачке: превасходни друштвени актери су данас „мањина“, „заједница“ или „група“.²¹ Они се појављују као конкуренција политичким странкама и теже чак да преовладају над њиховим представничким легитимитетом. Али због тога политичка игра постаје мање прозрачна, јер разне социолошке групе у овом случају долазе у сукоб са политичком већином. Како год било, у процедури постизања консенсуса мањина се налази и на почетку и на крају процеса доношења одлуке. На старту, она се потврђује својом специфичном легитимношћу, често самопрокламованом; на циљу, она је већ стекла истинску моћ да употреби вето јер је по самој дефиницији констатовано да постоји консенсус (без обзира на ниво и облике) уколико нема неког значајнијег супротстављања од стране неке друге мањине.

Појава овакве легитимности или чак „права групе“ видљива је на свим странама. Уставна реформа од 1974. године коју је подстакao председник Жискар д' Естен, омогућила је да парламентарна мањина, а то значи група од 60 посланика или сенатора може да затражи изјашњење Уставног савета. Данас, професор Ведел, предводник једне групе експерата уставног права, у својим размишљањима о будућности институција Пете републике, износи идеју о могућности да мањина покрене иницијативу о реформи Устава. Исто важи када је реч о истицању приговора о неуставности закона у судском поступку.

Б. Ка све непосреднијој демократији

Критика „превише посредне“ представничке демократије, њених изопачених дејстава²² испоњених још шездесетих година изазвала је неке промене у систему. Смена Четврте републике институцијама Пете републике у извесној мери је суделовала у овом општем покрету. Председник Републике, који се сада налази на врху пирамиде уставног поретка располаже „сопственом надлежношћу“ која му омогућава да се обрати народу директно, без посредовања „народног представ-

21 Традиционалне мањине су „националне“, а то значи језичке, верске, етничке или, другачије речено, културне. Овај појам је почео да се шири на многе друштвене групе, засноване на различитим мерилима (сексуалним, економским или територијалним), које настоје да стекну статус мањине са идејом да придобију посебна права којима би се компензовала њихова „незавидна“ ситуација. Такви су на пример женски покрети који истичу неповољан положај „слабијег пола“ (иако жене често представљају већину) или хомосексуалци свих врста који се позивају на културни критеријум „специфичности сексуалне праксе“!

22 На пример у Француској, концем подесетих година и пред крај Четврте републике, Морис Диверже пише књигу *Демократија без народа*, у којој указује да се политика отуђује од грађанског друштва због тога што је прекинут ток комуникације, а то значи и поверења између владајућих кругова и оних којима се влада, власти и друштва, државе и грађана.

dum constitutionnel et législatif comme une procédure plus banale et le droit de dissolution comme compétence présidentielle de recours à l'arbitrage du peuple.

1. *"La démocratie continue"²⁴, par l'accélération des temps forts de la communication politique*

La vérification des circuits de confiance politique se fait, semble-t-il, de plus en plus souvent par la voie des élections ou des manifestations d'opinion, alors que le travail parlementaire se fait de façon de plus en plus continue, en tendant vers la session unique, à la française.

Le procédé électoral s'est lui-même accéléré, soit par la démultiplication des niveaux, soit par l'enrichissement de sens. Les élections régionales ou européennes se sont ajoutées aux autres, plus traditionnelles²⁵, depuis quelques décennies; sans oublier les votes référendaires. Les élections ordinaires se doublent, parfois, d'élections extraordinaires, alors que les mandats se chevauchent dans le temps²⁶. Ainsi, donc, par le jeu de tous les rythmes et délais, on arrive, pratiquement, à une sorte de processus électoral continu: il y a, toujours, quelque part, une élection qui se prépare ou se termine. L'inflation du procédé est telle, dans certains cas, qu'on en arrive à la dévaluation du sens, comme effet pervers.

À côté de cet aspect, en quelque sorte mécanique, des choses, il y a, aussi, une évolution quant au sens de certaines élections. Des élections jadis considérées comme "administratives"²⁷ sont dotées aujourd'hui de sens politique global, c'est-à-dire national. Le même phénomène s'observe à travers la valorisation du sens global des élections partielles, de plus en plus vécues et interprétées comme expressions du mouvement général du corps électoral. Leur sens se perçoit de façon plus globale et plus complexe.

L'évolution du Droit parlementaire général va dans le même sens: les représentants de la société civile sont astreints à une discipline de présence de plus en plus stricte²⁸, alors que les Assemblées parlementaires sont soumises au régime de la session continue, comme en France, depuis la réforme constitutionnelle du 4 août 1995²⁹. Bien sûr, là encore, il ne s'agit

24 Selon l'expression de notre collègue D. Rousseau.

25 Municipales, départementales, législatives ou présidentielles, comme en France; fédérées, comme en Allemagne, Suisse et Autriche, par exemple.

26 Cinq ans pour les députés, sept ans pour le Président, neuf ans pour les sénateurs, renouvelables par tiers, pour n'évoquer que le plan national, en oubliant, en la circonstance, les élections locales (municipales, départementales, régionales).

27 Elections municipales, par exemple, sauf dans quelques grandes villes avec des leaders politiques nationaux comme maires: Chaban-Delmas à Bordeaux ou Gaston Deferre à Marseille, parmi d'autres.

28 Les différentes techniques de vote nécessitant la présence physique des parlementaires.

29 "Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin", annonce le nouvel article 28 de la Constitution.

ништва“, а то значи изнад изабраних посланика.²³ Пракса непосредне демократије, која се снажно развијала и мењала после 1958. године, отпочела је текстовима који су расписивање уставног и законског референдума предвиђали као облик упрошћене процедуре, а право на распуштање Скупштине као прерогативу председника Републике којом се он обраћа непосредној арбитражи народа.

*1. „Продужена демократија“²⁴ услед убрзавања
рийма политичке комуникације*

Верификација токова политичког поверења обавља се све чешће путем избора или испољавања јавног мњења, док се рад скупштине обавља све више без прекида, тежећи сталном заседању на француски начин.

Изборни поступак се такође убрзава, било тако што се повећава број избора на разним нивоима, или што се обогаћује њихов значај. Поред постојећих, већ традиционалних избора,²⁵ уведени су, не тако давно, регионални избори за Европски парламент, а уз то не треба изгубити из вида да постоји и изјашњавање на референдумима. Редовни избори се понекад душлирају са ванредним изборима, при чему се посланички мандати не подударују у погледу трајања.²⁶ И тако под двоструким утицајем ритма и рокова долази се практично до изборног поступка који тече без прекида: изгледа као да су избори стално у току: или се негде припремају или завршавају. Инфлација изборног поступка у неким случајевима доводи до девалвације смисла као изопачене последице.

Поред овог, помало механичког изгледа ствари, постоји еволуција и у погледу значења појединих избора. Поједини избори који су некада били посматрани као чисто „административни“²⁷ данас су добили глобални политички, а то значи национални смисао. Исту појаву можемо запазити када посматрамо вредновање глобалне важности, делимичних избора, који се све више доживљавају и тумаче као израз општијих кретања у изборном телу. Њихов значај се све више цени на глобалан и комплексан начин.

Еволуција парламентарног права иде у истом правцу: представници грађанског друштва подвргнути су све строжој дисциплини у

23 Особито кад је реч о расписивању референдума или о распуштању парламента.

24 Према изразу који је употребио наш колега Доминик Русо (Dominique Rousseau).

25 Као што су општински, избори за департмане, законодавни или председнички избори у Француској, или федерални избори у Немачкој, Швајцарској и Аустрији.

26 Изборни мандат износи пет година за посланике, седам година кад је реч о председнику Републике, девет година за сенаторе (који се обнавља за по трећину), да поменемо само изборе на националном плану, занемарујући за тренутак локалне изборе (општинске, регионалне и изборе за департмане).

27 Такви су били на пример општински избори, изузев у неколико великих градова у којима су градоначелници били Шабан Делмас (Chaban-Delmas) у Бордоу или Гастон Дефер (Gaston Deferre) у Марсељу итд.

que d'une tendance qui s'observe avec plus ou moins d'évidence. L'absentéisme parlementaire reste, par exemple, une réalité politique toujours préoccupante, malgré tous les efforts juridiques déployés pour le combattre.

2. La démocratie directe par le contournement des intermédiaires

C'est d'abord le cas avec la normalisation du procédé référendaire, considéré aujourd'hui comme technique de démocratie directe. Il était déjà hautement significatif de constater la place du référendum dans les institutions nationales et locales de la Vème République française, car les traumatismes plébiscitaires, notamment napoléoniens, ont longuement retardé l'émergence moderne de cette institution. C'est aujourd'hui chose faite. Il y a eu sept référendums constitutionnels en France entre 1958 et 1992, alors qu'il n'y en a eu que quinze entre 1973 et 1958.³⁰ Dans le monde démocratique, en général, la fréquence des usages s'accélère depuis les années 70.³¹ Le changement le plus visible date de la grande crise pétrolière (1974), qui symbolise l'important virage pris dans la modernisation du système démocratique pluraliste. Le sens général de tous les changements qui nous intéressent vise une plus grande légitimité par la proximité entre la société civile et le pouvoir politique. Le style même de l'exercice du pouvoir pousse aux contacts directs des leaders avec la base, ce qui court-circuite de larges couches de personnels représentatifs intermédiaires qui formaient jusque-là

30 La loi constitutionnelle du 4-VIII-1995 a, par ailleurs, étendu le champ d'application du référendum aux "réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation et aux services publics qui y concourent".

31 Référendums nationaux par décennies et par régions (d'après Butler & Ranney, 1994).

Années	Suisse	Europe	Orient	Asie	Amérique	Océanie	TOTAL
avant 1900	57	11			3		71
1901-1910	12	2				4	18
1911-1920	15	6			3	5	29
1921-1930	28	8	1		2	6	45
1931-1940	23	17			7	6	53
1941-1950	21	15	1	1	3	11	52
1951-1960	32	6	8	5	3	5	59
1961-1970	30	14	18	4	4	7	77
1971-1980	67	18	36	14	8	14	177
1981-1990	76	33	24	6	10	4	153
1991-1993	33	19	5		6	2	65
TOTAL	414	149	93	30	49	64	799

погледу присуства седницама.²⁸ Поменимо да се у Француској оба дома парламента налазе у сталном заседању, почев од уставне реформе од 4. августа 1995. године.²⁹ Разуме се, и овде је реч о тенденцији која се уочава као више или мање евидентна. Изостајање са седница, политичка реалност која је одувек била разлог за забринутост, постоји и даље, упркос свим правним настојањима да се сузбије.

2. Нејосредна демократија њуиџем заобилажења јосредника

Она се огледа најпре у све редовнијој примени референдума, на који се данас гледа као на технички облик непосредне демократије. Индикативно је било већ и то да се констатује место које је референдум добио у склопу локалних и националних институција Пете републике јер су трауме које су за собом оставили особито наполеоновски плебисцити дуго заустављале настајање ове институције у неком модерном облику. Данас је то свршена ствар. У Француској је између 1958. и 1992. године било седам уставних референдума, док их је у раздобљу између 1793. и 1958.³⁰ године било свега петнаест. Уопште, у демократском свету је учесталост примене референдума све већа почев од седамдесетих година.³¹ Најјучљивија про-

28 Постоје различите технике гласања које захтевају физичко присуство посланика.

29 Нова формулација члана 28 Устава Француске Републике гласи: „Парламент се, по самом закону, окупља на редовно заседање које почиње првог радног дана у октобру и завршава се последњег радног дана у јуну“.

30 Уставни закон од 4. августа 1995. године проширио је примену референдума на питање „реформи у области економске и социјалне политике нације, као и јавних служби које у томе учествују“.

31 Национални референдуми по деценијама и по регионима (Према Butler-у и Rappey-у, 1994).

Године	Швајцар.	Европа	Исток	Азија	Америка	Океанија	Укупно
пре 1900.	57	11			3		71
1901–1910 .	12	2				4	18
1911–1920.	15	6			3	5	29
1921–1930.	28	8	1		2	6	45
1931–1940.	23	17			7	6	53
1941–1950.	21	15	1	1	3	11	52
1951–1960.	32	6	8	5	3	5	59
1961–1970.	30	14	18	4	4	7	77
1971–1980.	67	18	36	14	8	14	177
1981–1990.	76	33	24	6	10	4	153
1991–1993.	33	19	5		6	2	65
УКУПНО	414	149	93	30	49	64	799

le noyau dur de la classe politique. Car si la démocratie est un système des classes moyennes, dans la société civile, on en trouve une projection symétrique dans la société politique, avec la troupe des “fantassins” de la représentation politique, cadres moyens de l'establishment politique, étatique et partisan.

La démocratie locale, celle de la proximité, c'est-à-dire des rapports plus directs, demande un personnel politique “à plein temps” et non plus à la traîne des mandats nationaux. D'où la mise à l'ordre du jour d'une question depuis longtemps soulevée: celle de l'interdiction du cumul des mandats nationaux et locaux.

Les divers types de rapprochements entre la société politique et la société civile passent par le raccourcissement des procédures représentatives, grâce aux réformes en ce sens impulsées par “en Haut”. C'est le mouvement d'autoréajustement du modèle représentatif.

A côté, on observe la montée en puissance de l'opinion publique, en parallèle ou parfois même en contradiction avec les institutions représentatives. En tant que pulsion spontanée de la société civile qui cherche à s'exprimer et à agir “autrement” ou comme signe extérieur d'apparition de nouveaux acteurs encore “cachés” ou discrets! L'opinion publique devient, à la fois, un espace politique, nouveau et primordial, mais aussi la nouvelle appellation pour la promotion des minorités jaillissantes. Dans quelle mesure ce nouveau type de technologie politique vient-il compléter les déficits de la démocratie représentative et dans quelle mesure il s'agit d'un risque de débordement de l'exigence démocratique elle-même? Car la démocratie reste, par postulat et par expérience³², un système, pour l'essentiel, nécessairement représentatif. C'est l'objet de notre préoccupation immédiate.

II. LE DEFI DU GOUVERNEMENT D'OPINION

Le mouvement de réajustement de la démocratie représentative qui s'opère sur la base de ses principes juridiques et au sein de ses institutions classiques se voit concurrencé par l'émergence parallèle d'un gouvernement dit d'opinion. Celui-ci remplace l'élection par le sondage d'opinion et le principe majoritaire par l'habitus consensuel. Le débat public, cœur du processus démocratique, n'y a plus le même sens que le “dialogue institutionnel” du traditionnel modèle parlementaire. Désormais, différents acteurs minoritaires³³ “autoproclament” leurs revendications et valeurs sous l'œil complaisant des autres, chacun attendant son tour et demandant à ses

32 Nous avons déjà pu constater, à maintes reprises, que la démocratie directe érigée en principe de gouvernement dégénère toujours et rapidement en système autoritaire ou totalitaire. La modération du gouvernement démocratique ne s'obtient que par la médiation de la représentation.

33 Corporations, groupes sociaux, ensembles ethniques ou culturels...

мена датира од велике петролејске кризе (1974), која симболизује преокрет у модернизацији плуралистичког демократског система. Смисао наведених промена састојао се у повећању легитимности путем приближавања грађанског друштва и политичке власти. Стил вршења власти упућивао је лидере на непосредне контакте са базом, што је доводило до „кратког споја“ у посредничкој улози широких слојева у политичком представништву, које је до тада представљало језгро политике. Ако се може рећи да је демократија систем средњих слојева у грађанском (цивилном) друштву, у политичком друштву се налази симетрична пројекција са одредима „пешадије“ политичког представништва, средњим кадровима политичког, страначког и државног естаблишмента.

Локална демократија, она која постоји такође у суседству, у којој су односи непосреднији, захтева политичаре „са пуним радним временом“, а не неред који може да постоји кад је реч о представништву на националном нивоу. Отуда се на дневном реду нашло питање које је одавно било постављено а односило се на кумулацију локалних и националних изборних функција.

Различити облици приближавања политичког и цивилног друштва настају скраћивањем представничких процедура, захваљујући реформама подстакнутим „одозго“. У томе се састоји покрет самопреуређивања представничког модела.

На другој страни, може се запазити успон и јачање јавног мњења, паралелно или насупротив представничким институцијама. То јачање се испољава као спонтани импулс грађанског друштва које или настоји да се изрази и да делује „другачије“ или представља спољни знак јављања нових актера на друштвеној сцени, оних који су до тада били незапажени или „скривени“. Јавно мњење постаје истовремено нови и превасходно политички простор, али и нови назив за промовисање мањина које тако избијају у први план. У којој мери овај нови тип политичке технологије употпуњава мањак представничке демократије и колико је овде реч о преплављивању демократских захтева? Јер, демократија и као поставка и као искуство³² остаје систем који је у суштини представнички. Овим питањем ћемо се сада позабавити.

II. ИЗАЗОВ ВЛАДАВИНЕ ЈАВНОГ МНЕЊА

Покрет који тежи преуређењу представничке демократије и који се одвија на бази правних принципа и у оквирима њених класичних институција добио је конкурента у облику паралелног настајања једне нове појаве назване владавином јавног мњења. Овај нови облик владавине уместо на изборе ослања се на испитивање јавног мњења, а уместо већинског начела прокламује привид једногласности.

32 У више наврата могли смо констатовати да непосредна демократија сваки пут кад је установљена као начело владавине, врло брзо постаје и завршава се као ауторитарни или чак тоталитарни систем. Умереност демократске владавине постиже се само посредством представничког система.

“associés rivaux”³⁴ implicites la même complaisance! Devant l’opinion, différents acteurs se suivent et ne se ressemblent pas; ils revendiquent de façon successive et contradictoire, sur la base d’un scénario diachronique, voire d’une rationalité éclatée au mieux et du chaos au pire! Il y a, là aussi, un aspect du “nouvel ordre chaotique”! Dans le système représentatif parlementaire, la rationalité pluraliste est organisée de façon globale, c’est-à-dire complexe: le conflit y est opéré de façon simultanée, car on demande aux parti(e)s d’affronter leurs préférences idéologiques et leurs intérêts politiques en permanence, de façon continue et simultanée. Cela constitue la meilleure manière de prendre conscience et, par conséquent, de maîtriser la complexité des rapports interpluralistes. Mais nous sommes, par là, dans un autre type de rationalité, pour le moins concurrente.

C’est dire que le gouvernement représentatif du type parlementaire et le gouvernement d’opinion du type médiatique fonctionnent selon des procédures fort différentes. Or, les procédures ne sont jamais innocentes; elles impliquent des valeurs. Toute la question est alors de savoir si les postulats du gouvernement d’opinion correspondent aux exigences démocratiques. Comme il semble y avoir une pulsion, voire une demande pour mieux intégrer les fluctuations fines de l’opinion dans les temps morts des rythmes institutionnels, on ne peut ne pas chercher à lui répondre; la démocratie s’est toujours développée de façon empirique, en répondant aux interpellations de la “base” et aux sollicitations de l’“environnement”. Mais la situation actuelle dans les démocraties européennes avancées semble avoir atteint un seuil d’ambiguïté implosive. Les principes fondateurs du système démocratique semblent être mis en cause de façon implicite, voire sournoise; en tout cas sans débat suffisant. Alors, tout se passe comme si l’on voulait mettre concrètement en concurrence l’électorat et l’opinion; les élus et les sondeurs; jusqu’à l’idée même de la démocratie représentative (“déviant” parce que trop indirecte) au profit de la “démocratie d’opinion” (plus fiable parce que plus directe). Dans cette perspective, nous nous posons la question de savoir dans quelles conditions et jusqu’à quel point le gouvernement d’opinion peut servir la cause de la modernisation démocratique ou, au contraire, à partir de quel moment il constitue une menace de perversion de celle-ci.

A. L’opinion publique comme complément des élections démocratiques

L’accélération des rythmes et l’affinement des modes de fonctionnement de la démocratie représentative “classique” font partie de l’évolution attendue, voire souhaitée, de celle-ci. Mais l’adaptation des institutions traditionnelles aux exigences nouvelles n’y a pas suffi; d’où l’émergence d’une technologie politique nouvelle et, en quelque sorte, parallèle, prenant en

34 Selon l’expression célèbre de Raymond ARON dont les “associés rivaux” du jeu démocratique, notamment les partis politiques, avaient des statuts juridiques et des comportements politiques beaucoup plus transparents que les diverses corporations ou minorités de nos jours.

У њој јавна дебата, средиште демократског процеса, нема више смисао који је имала као „институционални дијалог“ у традиционалном моделу парламентаризма. Од сада па надаље, различити мањински актери³³ сами прокламују своје захтеве и вредности под предусретљивим погледима других актера, који такође чекају свој ред и од својих партнера-ривала³⁴ траже, као нешто што се само по себи разуме, исту такву предусретљивост. Пред јавним мњењем, различити актери се смењују и не личе једни на друге; они износе своје захтеве на сукцесиван и истовремено контрадикторан начин, на бази једног дијахроничног сценарија, или чак једне разбијене рационалности, у бољем случају, или хаоса, што је још горе. Постоји ту и један аспект „новог хаотичног поретка“. У парламентарном представничком систему плуралистичка рационалност је организована глобално, што ће рећи на комплексан начин: сукоби се решавају истовремено, јер се од стран(ак)а захтева да своје идеолошке погледе и политичке интересе сучељавају са другима истовремено и континуирано. Тако се на најбољи начин омогућава да се створи свест и сходно томе да се овлада сложеностију интерплуралистичких односа. Али, тада се већ налазимо у једном другачијем типу рационалности, који је у најмању руку конкурентан ранијем.

То значи да представничка владавина парламентарног типа и владавина јавног мњења медијског типа функционишу према различитим врстама процедуре. Те процедуре нису никад безазлене; оне подразумевају постојање вредности. Све се тада своди на питање да ли постулати владавине мњења одговарају демократским захтевима. Како, по свој прилици, у друштву постоје подстицаји, па и захтеви да се успешније интегришу финија таласања јавног мњења у раздобљима институционалног мртвила, изгледа да је неопходно тражити начине да се на њих одговори; уосталом, демократија се одувек развијала на емпиријски начин, одговарајући на захтеве „базе“ и на позиве „окружења“. Али садашње стање у развијеним европским демократијама као да је доспело до прага импловивне неодређености. Изгледа да су основна начела демократског система доведена у питање на прећутан или чак подмукао начин, а у сваком случају без потребне дебате. Све се дешава као да неко хоће сасвим конкретно да створи конкуренцију између изборног тела и јавног мњења; између изабраних и оних који обављају испитивања јавног мњења; то иде дотле да се доводи у питање и сама идеја представничке демократије („искривљена“ стога што је сувише посредна) у корист демократије јавног мњења (која улива више поверења зато што је непосреднија). Посматрајући са тог становишта, поставићемо питање под којим условима и до које тачке владавина

33 Овакви мањински актери могу бити корпорације, друштвене групе, етничке или културне целине.

34 Према чувеном изразу који је употребио Ремон Арон (Raymond Aron) да означава „партнер-ривале“ у демократској игри, што се посебно односи на политичке странке чија су правна положај и политичко понашање били много транспарентнији него кад је реч о разним корпорацијама и мањинама данас.

compte les fluctuations plus fines de la société civile, à la fois dans le temps et dans l'espace politique. L'opinion peut s'exprimer au jour le jour, à propos de "l'événement du jour". Elle peut se focaliser sur des enjeux très spécifiques propulsés par le contexte conjoncturel. Enfin, elle peut être mobilisée par des acteurs particuliers, les minorités actives ou concernées. Alors que les institutions représentatives traditionnelles ne favorisaient ni cette rapidité des interactions, ni une telle "spécialisation" des thèmes du débat, ni une semblable promotion des acteurs minoritaires.

1. L'accélération de l'histoire s'installe dans toutes les sphères de notre vie collective

La vie politique en subit les rythmes nouveaux. Les mandats des institutions représentatives apparaissent parfois comme trop lents, c'est-à-dire trop longs pour enregistrer assez rapidement les revendications dont l'opinion prend le relai du corps électoral. L'opinion s'installe entre les élections; elle manifeste ses "tendances" et organise ses "mouvements" de façon conjoncturelle. A la limite, elle est rythmée par les "événements du jour", qui sont censés en être l'expression; spontanée ou provoquée, peu importe pour l'instant. Les rythmes des mandats sont, de surcroît, planifiés en quelque sorte, sauf les circonstances relativement exceptionnelles des dissolutions ou destitutions. L'opinion, elle, peut se manifester avec beaucoup plus de spontanéité.

2. Si l'élection pose les problèmes politiques de façon globale³⁵, l'opinion, elle, se cristallise en règle générale autour d'un problème particulier

Le balancement entre le moment du bilan global, celui de la synthèse, et les évaluations particulières lors des manifestations de l'opinion correspond parfaitement à l'exigence de rationalité démocratique, si toutefois le moment du bilan électoral reste déterminant. Les possibilités du gouvernement d'opinion permettent un traitement plus sélectif des enjeux, eux-mêmes définis de façon plus immédiate, c'est-à-dire actuelle.

3. Les acteurs, promoteurs du gouvernement d'opinion sont plus spécifiquement définis que les partis politiques, agents principaux des procédés électoraux ou "la représentation nationale"³⁶

Les mouvements d'opinion sont souvent impulsés par des corporations, groupes, communautés ou élites à profils professionnels sociologiques ou culturels plus finement identifiés que ceux des partis politiques trop "com-

35 Bien qu'il puisse y avoir une "surdétermination" spécifique par la conjoncture ou un thème déterminé.

36 Composée d'élus censés, sur le plan juridique, représenter collectivement la nation en tant qu'un ensemble global.

јавног мњења може да послужи модернизовању демократије и, супротно томе, од ког тренутка она прети да доведе до изопачења демократије.

А. Јавно мњење као допуна демократских избора

Убрзавање ритма и све савршенији начини на које функционише класична представничка демократија означавају део очекивања и жељене еволуције. Али прилагођавање традиционалних институција новим захтевима није довољно; отуда долази до појаве нове и донекле паралелне технологије политике, која узима у обзир финија колебања у цивилном друштву, у времену и у политичком простору. Јавно мњење се свакодневно изражава у вези са „вешћу дана“. Оно може да се усредсреди на специфичне захтеве које избацује контекст дневне конјунктуре. Најзад, њега могу да покрену поједини актери, активне или заинтересоване мањине. Традиционалне представничке институције нису омогућавале ни такву брзину интеракције, ни такву „специјализацију“ тема за дебату, нити слично промовисање мањинских учесника.

1. Убрзавање историје улази у све сфере нашег колективног живота

Услед ових промена, политички живот покрећу нови ритмови. Понекад изгледа да се мандат представничких институција обнавља сувише споро, а то значи да траје сувише дуго да би био у стању да узме у обзир нове захтеве, и због тога јавно мњење преузима ову улогу од изборног тела. Јавно мњење се смешта између избора; оно испољава своје „тежње“ и организује своје „покрете“ на конјунктуран начин. „Новости дана“ му у крајњој линији одређују ритам који би требало да буде његов спонтан или изазван израз (што је у овом случају неважно). Размаци у којима се одржавају избори у извесном смислу су планирани, осим изузетних ситуација када долази до смењивања са положаја или распуштања парламента. Јавно мњење, пак, изражава се са много више спонтаности.

2. Избори постављају политичке проблеме на глобалан начин,³⁵ док се јавно мњење по правилу кристализује око неког посебног проблема

Осцилације између тренутка када се своди глобални биланс, који означава синтезу, и појединачних оцењивања приликом испољавања јавног мњења одговарају у потпуности захтевима демократске рационалности, уколико свођење биланса у току избора остаје одређујући фактор. Особеност јавног мњења омогућава селективније поступање у погледу улога у игри, при чему су улози одређени непосредније, а то значи актуелније.

³⁵ Иако може да постоји специфична „пренаглашена одређеност“ због конјунктуре или одређености тема.

mun", en quelque sorte. En tout cas, professionnellement, sociologiquement et culturellement plus hétérogènes, c'est-à-dire plus anonymes. Les mécanismes du gouvernement d'opinion favorisent, d'une manière générale, la mise en valeur des "spécificités identitaires" et la mise en action de leurs intérêts particuliers. Nos sociétés démocratiques "avancées", c'est-à-dire "homogénéisées" autour des classes moyennes, avaient besoin de cette dialectique identitaire comme contre-mouvement d'équilibrage. Le gouvernement d'opinion et son mode de fonctionnement consensuel permettent aux divers types de "minorités" de prendre l'initiative et d'opposer leur "veto" en empêchant le consensus.

B. L'opinion publique comme piège demagogique

Administré à forte dose, le remède peut être pire que le mal! Il y a une menace pour la démocratie si les techniques et, par conséquent, les valeurs impliquées par le gouvernement d'opinion risquent de submerger celles de la démocratie représentative, toujours postulée comme primordiale. Que l'opinion se manifeste spontanément, "à chaud", au fur et à mesure des thèmes mobilisateurs, ou qu'elle soit induite, instrumentalisée, voire manipulée, ses modes de fonctionnement contredisent les exigences démocratiques lorsque l'opinion submerge l'électorat et les médias, se superposant aux représentants du peuple. Ici, encore, l'important c'est la dose. Ce qui, jusqu'à un certain seuil, peut légitimement jouer dans le sens de la modernisation de la démocratie représentative, au-delà de ce seuil devient perversion démocratique, c'est-à-dire demagogie comme antichambre du populisme. Le populisme, lui-même, étant l'antichambre de l'autocratie.

L'observation critique des questionnements et arbitrages par voie de l'opinion publique révèle de nombreux pièges démocratiques si, toutefois, les mouvements d'opinion ne sont pas cadrés par les institutions de la démocratie représentative. Proposons-nous d'évoquer les quelques pièges importants du gouvernement d'opinion, lorsqu'il devient dominant.

1. Le gouvernement d'opinion est minoritaire dans son essence, c'est-à-dire son génie propre

Nous l'avons déjà constaté: diverses minorités "actives" sont au début et à la fin du "mouvement d'opinion"³⁷. Le plus souvent la lancée est corporatiste: une catégorie professionnelle cherche à faire valoir son statut, revendication sur les conditions de travail et le salaire, sous l'œil complice ou avec le soutien de quelques autres, complices plus ou moins ambigus, attendant le "retour de l'ascenseur" au moment venu! En l'absence de toute contre-manifestation significative, la revendication corporative devient, consensuellement, l'expression légitime de la volonté générale. La question de majorité n'est pas posée, et pour cause: le gouvernement d'opinion ne permet

37 *Supra*, IIème partie, A, 3.

*3. Актери који промовишу владавину јавног мњења
специфичније су одређени него политичке странке,
основни чиниоци у изборним процесима, или
„народно представништво“³⁶*

Корпорације, групе, заједнице или елите које изазивају покрете у јавном мњењу имају у професионалном, социолошком или културном погледу много прецизније одређен интензитет него политичке странке које су у извесном смислу сувише „опште“, а у сваком случају су професионално, социолошки или културно хетерогеније, што значи анонимније. Механизми владавине јавног мњења на општи начин фаворизују вредновање „специфичности идентитета“ и активирање њихових посебних интереса. Наша „напредна“ демократска друштва, „хомогенизована“ око средње класе, имала су потребу за оваквом дијалектиком идентификације као противтежом. Владавина јавног мњења и његов начин функционисања који захтева једногласност омогућавају разним видовима „мањина“ да предузму иницијативу и да се својим „ветом“ супротставе постизању сагласности.

Б. Јавно мњење као демагошка замка

Ако се узима у претераним количинама, лек може донети више зла него добра. Слична опасност прети демократији када техничка средства и вредности које се подразумевају у владавини јавног мњења почну да заплускују представничку демократију, која је у начелу постављена као основна. Без обзира да ли се јавно мњење испољава спонтано, „на вруће“, већ према томе како се појављују теме које га мобилишу, да ли је условљено и инструментализовано или чак изманипулисано, начин његовог функционисања противречи демократским захтевима када оно преплављује бираче и медије постављајући се изнад народних представника. И овде је, такође, значајно питање мере. Оно што до одређеног степена може бити легитимно схваћено у смислу модернизовања представничке демократије, изнад тога постаје изопачавање демократије, односно демагогија као предсобље популизма. А популизам је, опет, предсобље аутократије.

*1. Владавина јавног мњења је мањинска у свом бићу,
иј. по свом духу*

Већ смо констатовали: разне „активне“ мањине означавају и почетак и крај „покрета јавног мњења“.³⁷ Захтеви најчешће имају корпоративни карактер: поједине професионалне категорије настоје да афирмишу свој положај, или истичу захтеве у погледу услова рада и зарада, и то чине под присмотром или уз подршку неких других могућих саучесника, више или мање опредељених, који чекају „сила-зак лифта“ угодно време. Уколико изостане иоле значајнија про-

36 Национално представништво је састављено од изабраних посланика који, на правном плану, колективно представљају нацију као глобалну целину.

37 Видети оно што је речено у другом делу рада, А. 3.

pas de se compter, comme au Parlement ou lors des votes populaires. Une fois de plus l'ambiguïté essentielle du consensus politique favorise l'extrapolation de sens. Ce qui est bon pour une minorité légitime est supputé bon pour la société en général!

2. Le gouvernement d'opinion est univoque dans son existence, c'est-à-dire son mode de fonctionnement

Il est plutôt moniste que pluraliste, dans sa façon de poser les questions et, par conséquent aussi, d'y apporter des réponses. On peut se demander même si le système du gouvernement d'opinion, en tant que tel, ne favorise pas la fameuse "pensée unique"³⁸. Car, de façon assez typique, c'est-à-dire fréquente, l'opinion se trouve en demeure de donner à une question unique une réponse obligée, en quelque sorte. Alors que le modèle du débat démocratique oppose, par excellence, deux projets concurrents de politiques publiques; avec leurs finalités et les moyens opposés. Dans ce cas, la société civile est mise en situation de choix. Et, plus ce choix est serré, difficile, équilibré, plus il témoigne de la "bonne santé" ou de la performance du système démocratique qui le sous-tend.

L'opinion publique, qui s'écrit toujours au singulier, s'interprète toujours de façon moniste, "pour" ou "contre". Il n'y a pas dans ce système de "contre-opinion" institutionnalisée comme il y a un "contre-gouvernement" (shadow cabinet) de l'opposition dans les régimes représentatifs. Dans les résultats des sondages d'opinion, seul le premier chiffre est retenu et il fait oublier les autres, qui expriment son contenu pluriel.

L'opinion revendique souvent le consensus. Or, celui-ci est pour le moins, ambigu. D'abord, parce que le consensus s'obtient beaucoup plus facilement autour d'un fait qu'à propos d'une idée. Ensuite, parce que le consensus se réfère plus à des valeurs morales qu'à des choix politiques. Ces deux constats peuvent, éventuellement, réjouir l'homme politique, en lui laissant l'impression à la fois d'une plus grande simplicité et d'une supérieure dignité de la vie politique. Tel n'est pas, au contraire, l'avis de l'analyste, qui n'y voit qu'une plus grande ambiguïté démocratique. Car derrière le fait se cache toujours une idée qui ne dit pas son nom, en enlevant au débat (si débat il y a?) la transparence, l'essentielle exigence démocratique.

Pour ce qui est du jugement moral, nous avons déjà pu constater, dans l'introduction à ce propos, que la démocratie est avant tout un ordre politique et non moral. Sinon, l'expérience historique nous l'enseigne, l'ordre moral finit toujours comme un ordre totalitaire, la morale du plus fort s'imposant, à la longue, comme la meilleure...

³⁸ Non pas au sens exégétique du discours néolibéral hégémonique, mais au sens du monopole idéal ou approche univoque.

тивманифестација, корпоративни захтеви у виду прећутне сагласности постају израз опште воље. Питање већине се не поставља, и то с разлогом: владавина јавног мњења не дозвољава пребројавање као што је то случај у скупштини приликом гласања. И у овом примеру се показује да двосмисленост која се налази у основи политичког консенсуса фаворизује извлачење општих закључака из фрагментарних чињеница. Оно што је добро за неку легитимну мањину, сматра се да је добро и за друштво у целини.

*2. Јавно мњење је једногласно у свом постојању,
а што ће рећи по начину функционисања*

По начину на који поставља питања и из њих изводи одговоре, јавно мњење је пре монистичко него плуралистичко. Могло би се чак поставити питање да ли систем владавине јавног мњења као такав не фаворизује фамозно „једноумље“.³⁸ Типично је, што значи да се често дешава, да се јавно мњење нађе у ситуацији да на постављено питање даје у извесном смислу изнуђени одговор. Насупрот томе, у моделу демократске дебате постоје два пројекта јавне политике: у погледу супротстављених циљева и у погледу средстава. У наведеном примеру, грађанско друштво има могућност избора. И уколико је избор суженији, тежи и уравнотеженији, утолико више сведочи о „добром здрављу“ и о резултатима демократског система који га подржава.

Јавно мњење о коме се увек говори у једнини, тумачи се искључиво на монистички начин, „за“ или „против“. У овом систему не постоји институционализовано „противмњење“ као што у режимима представничке демократије постоји „противвлада“ опозиције (shadow cabinet). Приликом испитивања јавног мњења, бележи се само прва цифра, све остале, које изражавају плуралистички карактер сондаже, бивају заборављене.

Јавно мњење често захтева консенсус. Али он је у најмању руку двосмислен. Најпре зато што се консенсус знатно лакше постиже око неке чињенице него око идеје, а затим и стога што се консенсус не односи на моралне вредности него на политички избор. Ове две констатације могу обрадовати политичара који на тај начин стиче утисак о већој једноставности и супериорном достојанству политичког живота. Аналитичар ту види само много већу досмисленост демократије. Јер иза чињенице се увек крије нека идеја која се не појављује отворено и која дебату (ако дебата уопште постоји?) чини непрозирном. А прозирност је основни захтев демократије.

Што се тиче моралних судова, демократија је, као што смо у уводу рекли, првенствено политички а не морални поредак. Иначе, као што историјско искуство показује, морални поредак се увек

³⁸ У смислу монопола идеје или једногласног приступа, а не у егзегетском смислу неолибералног хегемонистичког говора.

Le consensus d'opinion s'établit, en effet, le plus souvent autour d'un fait, quelle qu'en soit l'expression formelle (événement, chiffre, image). Mais le "fait du jour" ou l'"événement d'actualité" qui mobilisent l'opinion publique, on ne sait jamais qui l'a choisi, comment et pourquoi; au détriment de tous les autres³⁹. Car le "fait du jour" se présente souvent comme fait unique, occupant "la une" de tous les médias. L'interprétation du sens global de ce fait tend à devenir unique, elle aussi. Dans ce contexte, la débat n'a pas lieu d'être: on enregistre seulement, en se soumettant à ce que certains ont appelé "la tyrannie des faits" ou "la dictature de la réalité". Il n'y a plus de "politique de rechange" ni de volonté de "changer la société" elle-même. Dans ces conditions de l'hégémonie du gouvernement d'opinion, le risque existe de substituer la culture de la soumission à la culture de la participation, voire de la résistance. D'où la nécessité de la vigilance démocratique appelant à opposer aujourd'hui aux faits des "contre-faits", événements, chiffres ou images comme on oppose dans le modèle représentatif les "contre-idées", projets ou politiques en vue d'un choix citoyen. Car le véritable choix, en démocratie, c'est le citoyen (électeur, consommateur, lecteur) qui doit le faire, dans les conditions d'une concurrence aussi équilibrée et loyale que possible, c'est-à-dire crédible. D'autant plus qu'il implique nécessairement des valeurs subjectives comme critères incontournables.

Dans notre cas de figure, le questionnement moniste correspond au discours aux connotations moralistes. Lorsque le discours s'adresse à l'opinion publique, par définition massive, sa pédagogie doit suivre: or, le souci de simplicité conduit aux évidences. Et les évidences se projettent dans le manichéisme inégalitaire, par excellence. Celui-ci oppose le Bien au Mal, à l'image de Manès qui soumettait toute l'explication du monde au combat des Lumières avec les Ténèbres. Ainsi, il peut arriver souvent de poser devant l'opinion de fausses questions sur l'approbation de l'action humanitaire visant la protection des victimes civiles (femmes, enfants, vieillards) contre les agressions barbares; sur le principe de la lutte antichômage, l'exclusion ou le racisme, plus que sur des cas concrets, choisis seulement comme prétextes pour le discours sur le principe. Si le discours politique de la démocratie pluraliste doit proposer un choix équilibré entre deux projets impliquant des rapports opposés entre les finalités et les moyens nécessaires à leur réalisation, le discours moral n'offre pas de choix: on ne peut pas légitimement être pour le mal contre le bien ou pour le faux contre le vrai, lorsque le discours n'est plus moraliste mais scientifique⁴⁰. Il arrive, enfin, que la question du discours d'opinion soit d'ordre essentiellement idéologique: elle pose alors le problème de la légitimité globale d'un acteur; hier communiste, aujourd'hui

39 Tout est fait pour qu'un événement puisse en cacher un autre ou tous les autres. La complexité n'a aucune place dans cette dynamique simplificatrice et nécessairement radicalisante.

40 Le Comité national de la bioéthique révèle la réponse scientifique contre la vulgate. Pour les mêmes raisons que précédemment, ce type de discours ne peut pas occuper la place du discours politique.

завршава тоталитарним поретком, јер јача страна, на дужи рок, намеће другој страни свој морал као бољи.

Консенсус у јавном мњењу се уистину најчешће успоставља око неке чињенице, без обзира на њен појавни облик (догађај, бројка, слика). Али кад је реч о ономе што представља „чињеницу дана“ или „актуелни догађај“ којима се покреће јавно мњење, не зна се ни ко их је као такве изабрао на рачун осталих догађаја, ни како је то учинио и зашто.³⁹ Јер „чињеница дана“ се увек представља као једина чињеница и као таква се појављује на првим страницама свих медија. Тумачење општег смисла те чињенице и само показује тежњу да постане униформно. У том контексту нема места за расправу: чињеница се само региструје, при чему долази до потчињавања ономе што неки називају „тиранија факата“ или „диктатура стварности“. Ту нема места за „другачију политику“ нити постоји воља да се изведу промене у друштву. У условима хегемоније јавног мњења постоји ризик да култура потчињавања потисне културу партиципације или чак културу отпора. Отуда постоји потреба за демократском будношћу која је позвана да чињеницама супротстави „контрачињенице“, а то значи догађаје, бројке или слике, као што се у моделу представничке демократије супротстављају „контраидеје“, пројекти или другачија политика да би се грађанима пружила могућност избора. Јер, истински избор у демократији припада грађанима (бирачи, потрошачи, читаоци) који га врше у условима конкуренције, а она треба да буде што уравнотеженија и лојалнија да би уливала поверење. Утолико пре, што избор нужно садржи субјективне вредности као незаобилазни критеријум.

У нашем случају монистичко обраћање јавном мњењу одговара политичком дискурсу са моралистичким призвуком. Када се дискурс масовном дефиницијом обраћа јавном мњењу, њега неизоставно прати одговарајућа педагогија; настојање да се постигне једноставност води очигледности. А очигледност се пројектује у једном изразито неравноправном манихеизму. У њему се Добро супротставља Злу као што је говорио Ману који је свет објашњавао борбом светлости и таме. Отуда се често дешава да се јавном мњењу постављају погрешна питања о одобравању хуманитарних акција којима треба да се заштите цивилне жртве (жене, деца, старија лица) приликом варварске агресије; о начелним аспектима борбе против незапослености, искључености или расизма, а не о конкретним случајевима, који су изабрани само као повод за дискурс о принципу. Док политички дискурс у плуралистичкој демократији треба да предложи уравнотежен избор између два супротстављена пројекта који обухватају циљеве и средства неопходна за њихово остваривање, морални дискурс не пружа могућност избора: немогуће је легитимно бити против добра а за зло, или за неистину а против истине (у случају када дискурс није моралистички него сцијен-

39 Све се чини да би један догађај заклонио неки други, или сва остала дешавања. У тој поједностављујућој динамици која је уз то неизбежно радикализујућа, нема места за било какву сложеност.

nationaliste ou autre fondamentaliste ou intégriste⁴¹. Or, la démocratie, encore une fois, n'est pas essentiellement un système idéologique, mais politique. La question idéologique fondamentale est censée avoir été réglée par le consensus fondateur ou systémique; après quoi la question de légitimité d'un acteur se résoud en Droit ou s'arbitre par les votes⁴². Elle peut faire partie du débat public, mais pas à titre permanent et dominant. Or, devant l'opinion et de façon typique, les problèmes sont posés de façon plus morale, scientifique ou idéologique que politique. C'est pourquoi, aussi, le gouvernement d'opinion ne peut pas occuper l'espace central de la démocratie représentative. Il peut utilement la compléter; il ne doit pas la submerger.

41 Du genre "problème lepeniste", en France.

42 Or, telle question, telle réponse. Ainsi, toute la hiérarchie des références démocratiques est-elle perturbée par le mode de fonctionnement de l'opinion. Celle-ci privilégie souvent le sentiment à l'idée, la passion à la raison, l'instant au mouvement. Le gouvernement d'opinion est un type de gouvernement sans mémoire: un événement du jour efface l'autre, dans une diachronie des contradictions auxquelles seuls les moments électoraux de synthèse donnent de la cohérence. L'opinion réagit "à chaud", alors que la rationalité démocratique vise "la raison froide" pour calmer les antagonismes. L'opinion est impatiente, alors que la patience est l'une des vertus cardinales de la démocratie.

тистички).⁴⁰ Дешава се најзад да је питање о дискурсу јавног мњења у суштини идеолошко: тада се поставља проблем општег легитимитета појединих учесника; јуче су то били комунисти, данас националисти, па онда фундаменталисти, или пак интегристи.⁴¹ Али демократија у својој суштини, поновимо то још једном, није идеолошки него политички систем. У демократији се подразумева да је битно идеолошко питање решено основним или системским консенсусом; после тога, питање легитимности политичких актера решава се у оквиру правног система, или се о њему одлучује гласовима грађана на изборима.⁴² Отуда то питање може бити саставни део јавне дебате, али не треба да буде ни доминантно ни стално присутно. Међутим, када је реч о јавном мњењу, проблеми се постављају много више као морални, научни или идеолошки него као политички. И зато владавина јавног мњења не сме заузети централни простор представничке демократије. Она може да га употпуни, али не сме да га преплави.

Превео М. Орлић

40 Национални комитет биоетике даје научне одговоре уперене против вулгате. Из истих разлога, претходно наведених, овај тип говора не може добити своје место у политичком говору.

41 Као што је проблем легитимитета Лепеновог (Le Pen) покрета данас у Француској.

42 Али, какво питање такав и одговор. И тако је цела лествица демократских референци поремећена начином на који функционише јавно мњење. Јавно мњење скоро увек даје предност осећањима у односу на идеје, страстима у односу на разлоге, тренутку у односу на кретање. Владавина јавног мњења је тип владавине без памћења: један догађај дана брише други, у дијахронији чије противречности постају кохерентне само у тренуцима синтезе која се ствара приликом избора. Јавно мњење реагује „на вруће“, док демократска рационалност има у виду „хладни разум“ да би умирила антагонизме. Јавно мњење је нестрпљиво, док је сложеност једна од највећих врлина демократије.

Slobodan Milacic *

REPRESENTATIVE DEMOCRACY AND THE RULE OF PUBLIC OPINION: COMPLEMENT OR CONTRADICTION

Summary

Traditional representative democracy, firmly anchored in the institutions of the legal state, is contending with a serious rival in the direct manifestations of public opinion, a rival whose presence is ever more tangible and influential. But, that rivalry is not sufficiently definite because there is a possibility that it can be expressed in two ways: sometimes it involves something that is complementary, and in other cases it refers to a more or less perverted contradiction in terms of the representational system which, in principle, remains the core of every pluralist society.

In the first case, public opinion intervenes in the period between elections: it adds refinement to democracy, enabling the middle class, "foundation" of society to express itself in a continued and selective manner, because certain factors (corporations, or various social groups) stimulate the movement of public opinion, depending on the specific topic, and that means that they have special demands. In the second case, the rule of public opinion endeavours to overrun the representational system. With its unique means public opinion endeavours to dictate "its own rules" to the representatives who received their mandate from the electoral body on the basis of the democratic postulate according to which it is considered that they express "the will of the nation", in other words, the people. Essentially, but by no means exclusively, democracy is a political system that is codified as the legal state. In essence, political mediation is merely a technology which, nevertheless, expresses a certain philosophy. In order to avoid barbaric wars, resulting from the inevitable confrontation between different social factors, it strives to prevent their direct conflict. Democracy was created so as to wield a civilising influence on confrontation, at the same time recognising the legitimacy of differences. Hence, the integration and differentiation of two poles of democratic dialectics. The democratic struggle that takes place in everyday life is expressed by means of counterposing concrete and "specific" political projects regarding the development of society. Otherwise, confrontation would result in fighting with more drastic means. Thus, one arrives at the desired democratic result: an optimal one, and that means moderate conflictuality. And it is possible to regulate this with a general, impersonal legal norm that is established beforehand.

* Dr. Slobodan Milacic, Professor at the Montesquieu School of Law, Bordeaux IV.

The prestige the rule of public opinion enjoys today is such that there is an evident inclination to see in it the only, and that is, the positive aspect of things: the modernisation of the "old" representative democracy. In debates, whether political, or purely intellectual, not enough emphasis is laid on the critical idea which points to the danger of demagoguery if public opinion is dogmatised. Public opinion is elevated, at the expense of the electoral body, to the degree that elections are subjected to the impulses of its examination. In that way, public opinion shows a tendency to become sovereign instead of the people, even though public opinion is not the people, far from it, as we shall demonstrate.

The conclusion that there is a "crisis" or "twilight" of representative democracy has become a general position in political science. But, such a political view of the weakness of representative democracy is often one-sided: it does not take into consideration the improvements that are carried out in the course of several decades and all the attempts at adjustment which we can perceive even today in all, and especially in the European systems of representative democracy. Furthermore, in referring to the "crisis of representative democracy" one forgets the fundamental democratic postulate which must always remind us of the fact that democracy is either representative or it does not exist. We cannot speak of the "twilight" of representative democracy and, at the same time, not be at all concerned about the future of our model of democracy.

The movement that aspires to re-arranging representative democracy and which takes place upon the basis of legal principles and within the frameworks of its classical institutions has acquired a rival in the form of the parallel creation of a new phenomenon called the rule of public opinion. Instead of elections, this new form of rule relies on the examination of public opinion and, instead of the majority principle, upholds the illusion of unanimity. In it, public debate, which is the focal point of the democratic process, no longer has the same meaning it once had as the "institutional dialogue" in the traditional model of parliamentarism. From now on, different minority factors will proclaim their demands and values on their own.

In the situation of the hegemony of public opinion, there lies the risk that the culture of subjugation will suppress the culture of participation, or even the culture of resistance. Hence, the need exists for a democratic alertness, whose role it is to confront "counter-facts" with facts, and that means events, numbers or images, just as in the model of representative democracy "counter-ideas", projects or different policies are weighed against each other so as to give the people the possibility of choosing. Because, the true choice in democracy rests with the people (voters, consumers, readers) who make their choice in conditions of competition, and this should be as balanced and honorable as possible so as to instill confidence. All the more so, because choice, by its very nature, embodies subjective values as an unavoidable criterion.

While political discourse in a pluralist democracy should propose a balanced choice between two opposing projects that encompass the goals and the means required to attain them, a moral discourse does not provide for the possibility of choice: it is impossible, legitimately to be against good and in favour of evil, or in favour of falsehood and against truth, (in the case when the discourse is not moralist but scientific). It finally emerges that the question regarding the discourse of public opinion is essentially ideological: then the problem arises as to the general legitimacy of one of the participants, yesterday they were communists, today nationalists, then fundamentalists, or even integrists. But, in its essence, democracy, we repeat once again, is not an ideological but a political system. In a democracy it is believed that the fundamental ideological question has been resolved by a basic or systemic consensus; after that, the question of the legitimacy of the political factors is resolved by law, or the citizens decide on it by voting in elections. Hence, that question may be a part of the public debate, but it should be neither dominant nor constantly present. However, where the rule of public opinion is concerned, problems are posed much more as moral, scientific or ideological problems than as political ones. And that is why the rule of public opinion cannot occupy the central space of representative democracy. It can complement it, but it must not assume full control of it.

Key words: *Representative Democracy. – Public Opinion. – In(direct) Democracy Minorities. – Consensus (ad idem).*