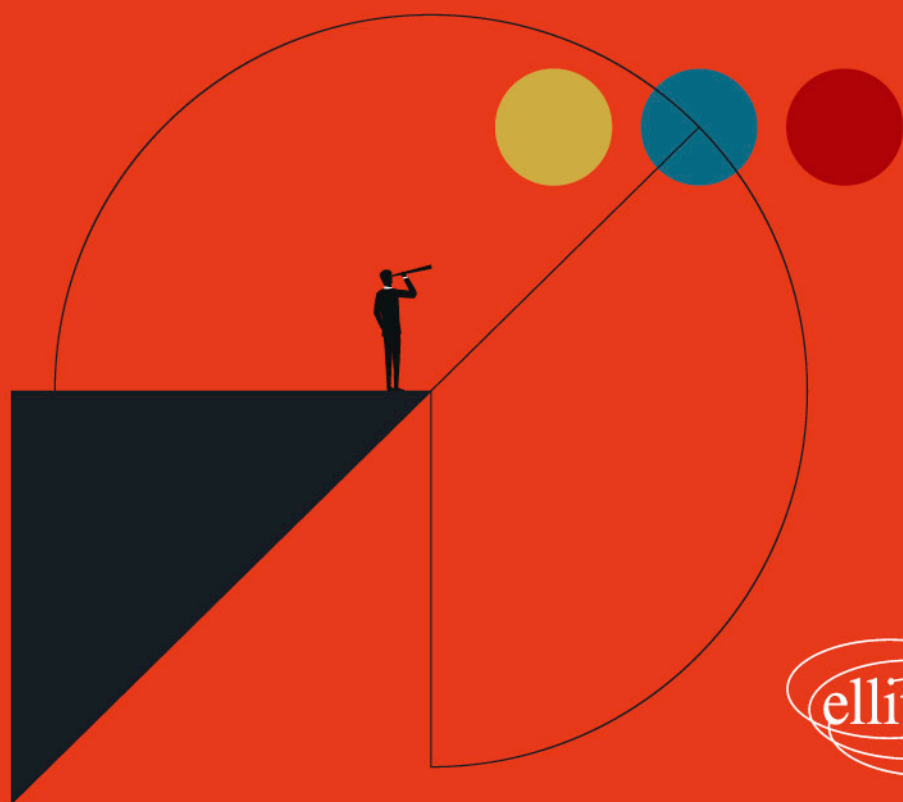


Laurent Geffroy

Culture générale

LES GRANDES QUESTIONS CONTEMPORAINES



Culture générale

Les grandes questions contemporaines

Laurent Geffroy



Conception graphique couverture : Eric VIGIER

Conception graphique intérieur : Anne-Laure TEDESCO

Mise en pages : Nord Compo

ISBN 9782340-121027

Dépôt légal : septembre 2026

©Ellipses Édition Marketing S.A.

8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle et artistique n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Avant-propos

L'épreuve de culture générale est présente dans un grand nombre de concours de la fonction publique et d'examens de l'enseignement supérieur. Si l'expression « culture générale » a disparu de nombreux libellés, elle reste associée à l'épreuve de composition ou de note de réflexion sur un sujet d'ordre général. Cette épreuve ne se rattache pas à une spécialité universitaire ni à un corpus de thèmes arrêtés dans des textes officiels, sauf exception. Elle renvoie à un ensemble de sujets d'intérêt public que les annales permettent de circonscrire. Elle poursuit des objectifs que les rapports de jurys précisent : formuler un problème et y répondre, au terme d'un raisonnement personnel, argumenté et structuré. L'aptitude à comprendre et à analyser un sujet et les qualités de clarté, de précision, de concision et de bonne organisation des idées sont valorisées.

L'épreuve de culture générale soulève des critiques. La culture générale porte sur un grand nombre de thèmes que les préparateurs ne peuvent maîtriser que superficiellement, en mobilisant des connaissances standardisées. L'épreuve impose en outre une méthode – issue du modèle dialectique de la thèse, antithèse et synthèse – qui encourage les oppositions binaires et limite la portée de la réflexion personnelle. Une telle méthode, pour l'anthropologue Claude Lévi-Strauss dans *Tristes tropiques* (1955), « fournit un passe-partout, mais elle incite à n'apercevoir dans la richesse des thèmes de réflexion qu'une forme unique (...) : un peu comme une musique qui se réduirait à une

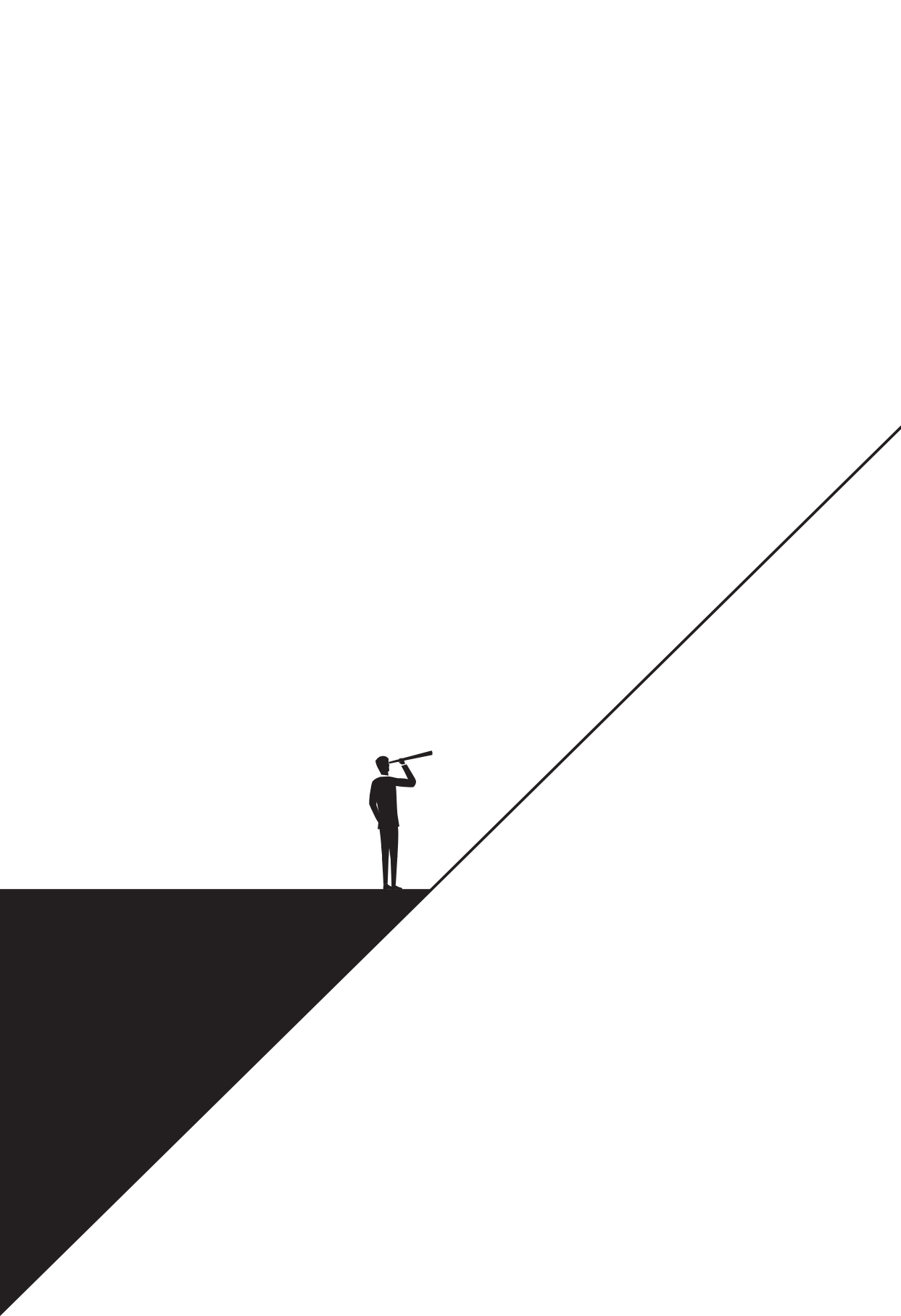
seule mélodie ». Enfin, l'épreuve introduirait des biais sociaux en favorisant, en l'absence de programmes, les candidatures disposant de ressources héritées dans le cadre familial ou scolaire.

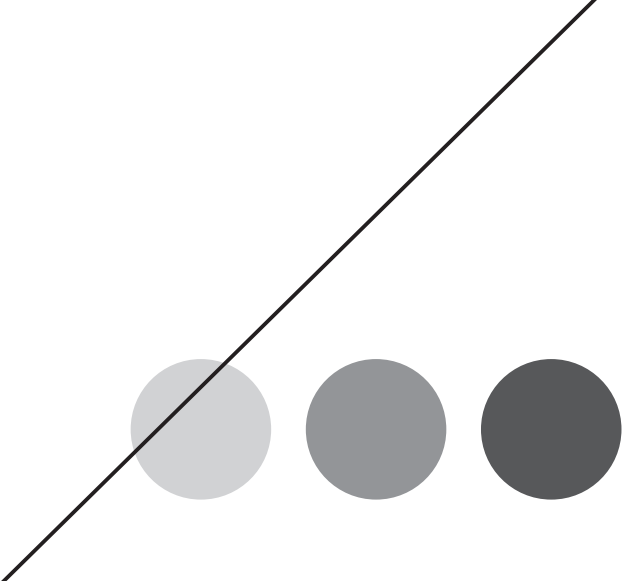
Malgré ces critiques, qui seront discutées dans l'introduction, l'épreuve de culture générale a été maintenue, non sans être parfois recentrée sur la place et le rôle des pouvoirs publics. Héritière d'une tradition humaniste, elle offre l'opportunité d'aborder une question selon une approche générale en mobilisant des savoirs et des expériences variés sans s'astreindre à une réflexion technique. Non spécialisée, la réflexion est celle de l'honnête homme. « Il faut qu'on n'en puisse dire ni il est mathématicien, ni prédicateur, ni éloquent mais il est honnête homme » pour Pascal dans les *Pensées* (1670). L'épreuve appelle l'argumentation et le raisonnement, la mise en forme rigoureuse de son expression afin de se prémunir contre la pensée convenue ou le dogmatisme. Elle suppose d'exercer son esprit critique et de s'engager comme individu responsable.

L'épreuve de culture générale nécessite de disposer d'une méthode, qui facilite l'organisation de la pensée et la présentation des arguments, ainsi que des connaissances solides dans différents champs. Aussi les préparateurs doivent s'appuyer sur un manuel couvrant un vaste champ de questions afin de mettre à jour leurs connaissances, de renforcer leur compréhension du monde, de nourrir leur réflexion personnelle et de consolider leur méthode.

Le manuel propose une exploration de 45 questions de culture générale, chacune traitée sous forme de dissertation, dont neuf sujets corrigés. Les thèmes, sélectionnés à partir des annales des concours, éclairent les évolutions des sociétés contemporaines ainsi que la place et le rôle des pouvoirs publics. Chacune des dissertations s'attache à présenter, après une introduction problématisée, un cadrage historique, une synthèse des enjeux contemporains, une analyse des risques et des perspectives. Les dissertations se concluent par la présentation de sujets d'examens et de concours et par la mention de références bibliographiques citées dans le corps du texte.

Les 45 dissertations sont précédées de deux cours qui abordent plus spécifiquement la méthodologie des épreuves écrites de composition ou de note de réflexion en culture générale. Tous les préparateurs qui présentent des épreuves orales à des examens et des concours de catégorie A et A+ pourront aussi y puiser des conseils de méthode.





Introduction et méthodologie

I La composition de culture générale

Héritière de la dissertation de philosophie, la composition de culture générale est introduite dans les concours administratifs pour favoriser la diversité sociale des lauréats. Elle n'a toutefois pas échappé aux critiques concernant ses biais. L'épreuve a depuis connu quelques évolutions.

La composition puis la dissertation ont été instaurées pour sanctionner un apprentissage et sélectionner les élèves. L'exercice de « composition » – dont l'étymologie latine, *compositio*, renvoie à l'action de rassembler – trouve ses origines au Moyen Âge, où il était pratiqué dans les collèges jésuites pour apprendre à traduire une pensée et pour classer les élèves (B. Poucet, 2023). Et au ^{xvii}^e siècle, les jansénistes valorisaient la composition comme un exercice permettant de révéler l'ordre, la réflexion personnelle ainsi que la maîtrise de l'art oratoire.

Distincte de la composition, la dissertation, apparue au ^{xvii}^e siècle, désignait un discours sur un point de doctrine ou de controverse scientifique ou politique, à l'instar du *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* de Rousseau (1755). Exercice de restitution d'une pensée, elle fut introduite dans les concours de recrutement des enseignants puis au baccalauréat de philosophie en 1866, à l'initiative du ministre Victor Duruy. Elle visait alors à renforcer l'élite bourgeoise, à élever ses qualités morales et à consolider le rayonnement culturel de la France (B. Poucet, 2023). La dissertation s'est imposée comme exercice d'approfondissement de la culture et de réflexion personnelle, plutôt que de simple récitation de doctrines.

Intégrée aux concours de la fonction publique après-guerre, la composition de culture générale a évolué. Son introduction fait suite à la création de l'École nationale d'administration (ENA) en 1945, qui a mis fin aux concours de recrutement par corps, accusés de favoriser la cooptation et le cloisonnement. La mission de réforme de la fonction publique confiée à Michel Debré en 1945 recommanda des épreuves « portant sur des problèmes politiques ou économiques (...) mais n'exigeant que des connaissances générales », afin de diversifier les profils. Selon le haut fonctionnaire Jean-François Kesler (1987), l'objectif était de valoriser l'aptitude à concevoir et exposer, le sens critique et l'esprit de décision. Par la suite, la composition de culture générale a été adoptée par d'autres concours de la fonction publique et des examens d'entrée dans l'enseignement supérieur.

L'épreuve de culture générale de certains concours a depuis évolué. La plupart des grandes écoles de service public – Institut national des études territoriales (INET), École nationale supérieure de la police (ENSP), École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), École nationale de la magistrature (ENM), École nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S) – ont conservé le format de l'épreuve. Deux rapports ont envisagé son évolution. La mission « Haute fonction publique » présidée par Frédéric Thiriez préconisa en 2020 de remplacer la composition de culture générale, jugée socialement discriminante, par une note sur dossier portant sur les grands enjeux du monde contemporain. Et le rapport de la commission « Préfiguration de l'Institut national du service public » présidée par Jean Bassères recommanda en 2021 de mettre fin à la composition de culture générale aux concours de l'ENA, car l'épreuve favoriserait la réussite de candidatures issues d'un institut d'études politiques.

Les biais sociaux de la composition de culture générale

Le risque de surreprésentation de certaines catégories sociales parmi les lauréats est régulièrement invoqué pour justifier l'évolution de l'épreuve. Une étude a certes montré l'absence de corrélation, concernant les concours d'entrée à l'ENA entre 1946 et 1960, entre d'une part les origines sociales et l'épreuve de culture générale et d'autre part les origines sociales et les épreuves techniques : la culture « n'est pas un pur produit de la bourgeoisie (...) elle est un bien commun, accessible à tous » (J.-F. Kesler, 1987). Pour autant, la valorisation de la culture générale, qui est précocement acquise, comme l'a pointé le politiste Alain Garrigou (2001), peut contribuer à la confusion des compétences scolaires recherchées et des compétences sociales. Pour le politiste Jean-Michel Eymeri (2001), l'épreuve a pour objectif de démontrer « le brio du candidat », fondée sur « l'étendue éclectique d'une "culture" restituée avec une intelligence subtile dans un langage raffiné ». Un tel objectif peut conduire les jurys à procéder à une évaluation des candidats « inextricablement psychologique et sociale », si bien que l'origine sociale ne peut qu'influer sur la réussite de l'épreuve. Les lauréats du concours interrogés par le politiste lient d'ailleurs la fermeture sociale de l'école et la place de deux épreuves, celle de culture générale et le grand oral.

Certaines épreuves ont évolué. La composition au concours de l'Institut national de service public (INSP, anciennement ENA) est devenue une note de réflexion sur une question contemporaine en lien avec deux thèmes communiqués par avance. La composition aux concours de directeur d'hôpital et de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social est à présent une note de réflexion sur une question d'ordre général relative aux grandes problématiques de santé publique et environnementale et aux grands enjeux de protection sociale. Et la composition au concours de secrétaire des affaires étrangères (cadre général) porte désormais sur la culture internationale.

II Les attendus de l'épreuve

La composition de culture générale a pour objectif d'évaluer la capacité des candidats à présenter, sous une forme rigoureuse, une réponse argumentée à une question qu'ils doivent eux-mêmes formuler. Elle ne nécessite pas, en principe, des savoirs techniques mais appelle une réflexion personnelle structurée et étayée. Les rapports de jurys éclairent les attendus et pièges à éviter.

L'épreuve de culture générale est abordable si elle est correctement préparée. Les attendus de l'épreuve – les disciplines sollicitées, le rapport à la culture légitime et la pratique du raisonnement – peuvent différer d'un concours à l'autre. L'épreuve est le plus souvent adaptée à la culture professionnelle de l'école et/ou du corps auxquels le concours donne accès. L'ENA, devenu l'INSP, favorise l'articulation du politique, de l'économique et du social, l'ENM privilégie une réflexion susceptible d'échapper à la culture juridique dominante et l'école de guerre valorise les approches pragmatiques et les connaissances des relations internationales, selon une comparaison de la chercheuse Claire Ogier (2008).

En dépit de leurs spécificités, les épreuves de culture générale présentent des traits communs. Les jurys retiennent, sauf exceptions, les mêmes grands thèmes. Bien souvent, un thème très général est décliné à intervalles variables, en différents sujets, à l'instar, pour le concours de l'ENA, des thèmes de la nation, de l'État, de l'art de gouverner, du progrès et de l'égalité (C. Ogier, 2008). Ces thèmes peuvent être anticipés en considérant l'actualité. Par exemple, lors de la pandémie de Covid, qui a largement mobilisé les scientifiques dans l'élaboration de la riposte, le sujet « Science et État » a été proposé à un concours. De même, compte tenu de l'évolution législative relative à la fin de vie, la question a appelé plusieurs sujets sur ce thème.

La maîtrise de l'épreuve réside dans la compréhension des attendus des jurys inscrits dans leurs rapports. Les rapports de jurys sont parfois elliptiques, répétitifs d'une année sur l'autre et dénués d'originalité. Le reproche d'absence d'« idées personnelles » est ainsi partagé par tous les jurys d'examen » (A. Garrigou, 2001). Pour autant, la lecture des rapports de jurys demeure indispensable pour acquérir les savoir-faire requis.

Les cinq attendus communs aux jurys

1. Une analyse approfondie qui définit rigoureusement les termes du sujet, examine le contexte historique, appréhende et articule les enjeux – politiques, sociaux, économiques, culturels, internationaux – et propose une démonstration problématisée ;
2. Une analyse structurée qui distingue et affiche les étapes clés du raisonnement et s'attache à sa progression afin de parvenir à la résolution du problème ;
3. Une réflexion personnelle qui évite les stéréotypes, la pensée convenue ou l'excès de technique, notamment juridique ;
4. Une réflexion étayée, nourrie par un ensemble d'expériences et de références, qui recoupe des faits et des idées, au service de l'argumentation ;
5. Un ton juste, celui d'un décideur public dans une société démocratique qui privilégie la recherche du consensus, pondère ses critiques et témoigne d'une ouverture d'esprit.

La lecture des rapports des jurys est instructive pour identifier les pièges à éviter concernant la compréhension du sujet et la cohérence du raisonnement. L'appréhension juste de l'espace et du temps est absente dans beaucoup de copies selon les jurys. La réflexion sur les échelles pertinentes – régionale, nationale, européenne, internationale – est parfois éludée. De même, la dimension historique du sujet est escamotée. Tel jury déplore l'absence de références historiques antérieures à la Première Guerre mondiale à propos d'un sujet sur le devoir de mémoire (Commissaire de police 2024), tel autre regrette l'oubli de l'histoire en matière d'environnement (inspecteur de la jeunesse et des sports 2023) « alors que les premiers édits modernes sur la protection de l'environnement datent de Colbert », selon un autre jury (C. Oger, 2008). Bien que nécessaire, la mise en contexte historique peut toutefois s'avérer trop longue lorsque

le libellé du sujet invite à aborder les enjeux contemporains (Administrateur du Sénat 2022-2023) ou renvoie à l'actualité, comme celle de la crise de la démocratie représentative (ENM 2023).

En outre, la réflexion sur le périmètre du sujet est souvent négligée. Les dimensions politiques, sociales, économiques, éthiques du sujet doivent être envisagées selon plusieurs jurys. De plus, les enjeux soulevés pour les différents acteurs sociaux – citoyens, usagers du service public, justiciables, agents de l'État, entreprises, etc. – appellent à être questionnés. À propos du sujet « Désobéir, est-ce être responsable ? », le cas de l'agent public doit être distingué de celui de toute personne, le cadre de l'exercice professionnel doit être dissocié de celui en situation de citoyen, les questions juridiques doivent être séparées des questions morales (Directeur d'hôpital 2019).

Par ailleurs, les jurys déplorent l'absence de fil conducteur, une organisation manichéenne, des propos digressifs, émiétés ou hors sujet et des développements artificiellement juxtaposés. Des copies sont parfois « rédigées "au kilomètre" et consistent en une addition de généralités et banalités » (Commissaire des armées 2023). Les jurys pointent par ailleurs la récitation approximative de connaissances et préviennent : « Il est désormais simple pour les jurys de procéder rapidement à la vérification des sources et des références mobilisées dans les dissertations » (INSP 2024). Et lorsque des connaissances sont clairement présentées, elles ne sont pas toujours articulées au sujet. Selon un jury, un long développement sur le sujet « démocratie et violence » répond imparfaitement au sujet donné sur « l'usage de la violence » (INSP 2022).

Souvent déséquilibrée, l'introduction présente des faiblesses récurrentes.

Elle ne remplit pas toujours sa mission de définition, de questionnement et de problématisation. Les jurys relèvent des introductions ouvertes par des citations sans lien direct avec le sujet ou non commentées, des définitions lacunaires et insuffisamment articulées avec des questionnements, des lieux communs sur le sujet et des problématiques absentes. Des introductions « erratiques » sont pointées en ce qu'elles limitent le propos à un seul aspect du sujet ou « partent dans tous les sens » (INSP 2024). Et les introductions trop longues sont mises à l'index en ce qu'elles épuisent « quasiment concepts, idées et propositions de réponse » (Administrateur de l'Assemblée nationale 2021).

Aboutissement de la réflexion, la problématique est parfois remplacée par un ensemble de questions sans cohérence entre elles ou par une question unique appelant un plan type. Par exemple la question « Quels sont les atouts d'un territoire ? » en réponse au sujet « Les territoires dans la France contemporaine » réduit la démonstration à une discussion sur des avantages et inconvénients

sans orienter la démonstration vers une réponse à un problème (EN3S 2019). De même un questionnement binaire sur l'intelligence artificielle est à éviter s'il n'intègre pas la démonstration de son caractère révolutionnaire (Commissaire des armées 2022).

Le plan et la conclusion ne répondent pas clairement à la problématique.

Les jurys relèvent qu'un grand nombre de copies ne présentent pas de plan ou proposent un plan insatisfaisant. Dans ce cas, celui-ci s'apparente à un catalogue d'idées alors qu'un raisonnement dialectique est attendu entre parties et sous-parties. En outre, les intitulés des titres de parties manquent de clarté, de concision et de cohérence avec la problématique retenue et le propos développé. Une autre difficulté tient au caractère déséquilibré de la copie. Celle-ci comporte souvent une dernière partie, écourtée, possiblement par manque de temps, alors que cette partie est cruciale.

Par ailleurs, la conclusion constitue un temps fort souvent négligé. Les jurys déplorent son absence ou regrettent que celle-ci résume le sujet dans des termes vagues, sans lien avec la copie. La conclusion ne peut correspondre à une réponse à une requête technique : « Il faut, si possible, terminer sur une "couleur" supplémentaire » (ENM 2018). Enfin, concernant la forme générale, les jurys regrettent le style des candidats, télégraphique ou au contraire marqué par des phrases trop longues émaillées d'expressions maladroites ou triviales, une « logorrhée manuscrite » qui souvent « multiplie des subordonnées confuses » (Commissaire des armées 2023).



La méthode en culture générale

L'épreuve de culture générale présente a priori des difficultés. Elle n'offre aucun choix de sujet. Elle comporte un libellé parfois laconique. Elle paraît faire appel à des connaissances larges. Aussi l'acquisition d'une méthode, c'est-à-dire des règles et des routines pour aider à raisonner et rédiger, est requise.

L'appréhension du sujet, la définition des termes et la problématisation sont des étapes clés de l'épreuve. La lecture du libellé du sujet, est riche d'enseignements. Le libellé peut être une question (« Quelle Europe pour demain ? »), une association de deux termes (« Fin de vie et éthique »), l'opposition de deux termes qui renvoient à un troisième (« L'intelligence artificielle : menace ou opportunité ? »), un seul terme (« La déontologie ») ou une citation (« "La démocratie ce n'est pas la loi de la majorité mais la protection

de la minorité”, Albert Camus »). Cette lecture est suivie d’une réflexion sur les attentes du jury au regard du sujet – son actualité, son caractère inédit ou attendu, sa formulation technique ou polémique. Cette première phase est aussi l’occasion de rechercher des liens entre le sujet et les thèmes travaillés lors de votre préparation, sans vous contraindre à enserrer ce sujet dans une question strictement délimitée. Enfin, vous devez définir les termes du sujet pour éviter tout contresens.

Trois approches complémentaires pour définir les termes du sujet

1. Une définition rigoureuse : les termes clés doivent être isolés et peuvent être appréhendés selon leur étymologie, leurs antonymes et synonymes, leurs acceptions passées et présentes, restreintes ou larges. Pour le sujet « l’État doit-il s’occuper de culture », une acception large du mot « culture » peut être privilégiée, en lien avec la notion de « valeurs » (INSP 2023). Si l’approche substantialiste d’une notion précise sa réalité (qu’est-ce que la culture ?), elle doit être complétée par une approche fonctionnaliste (quelles fonctions remplit la culture ?). La définition doit rester rigoureuse : la solidarité, par exemple, ne peut être confondue avec la fraternité, la justice sociale ou la cohésion sociale.
2. Une analyse des correspondances : isolés, les termes du sujet doivent être appréhendés en lien avec les autres. La signification du terme « crise » varie selon que celle-ci est morale, démocratique ou sanitaire. Il faut aussi prêter attention aux articles (« la liberté » vs « les libertés ») et aux conjonctions. Si le sujet comprend deux termes, l’analyse porte sur chacun, puis sur leur influence réciproque. En cas de citation, les termes peuvent être replacés dans leur contexte historique à l’aide de connaissances personnelles, sans que cela soit une obligation.
3. Une réflexion qui mêle différentes approches et échelles : quel que soit le sujet, les champs politique, économique, social, scientifique, technique et culturel doivent être considérés, ainsi que les échelles locale, nationale, européenne et internationale. À noter que lorsque le libellé porte sur les sociétés contemporaines, il conduit souvent à évoquer « la société française » des dernières décennies, en comparaison avec des sociétés similaires.

Ces étapes doivent permettre de circonscrire le sujet, d'enrichir les premières idées par de nouvelles références et de dépasser l'intitulé pour l'inscrire dans une dynamique. Un sujet portant sur les experts peut inviter à traiter, au-delà de leur fonction, la répartition des rôles avec les décideurs politiques et les citoyens en situation d'incertitude. Les difficultés liées à cette répartition peuvent constituer la problématique du sujet, laquelle représente une question implicite sous-jacente au sujet proposé.

Guidé par la problématique, le raisonnement repose sur une argumentation.

Les quatre étapes du raisonnement

1. Vous abordez la question selon une perspective historique, en examinant le passé, sa familiarité ou son étrangeté par rapport à notre époque. Vous identifiez les continuités qui relient nos sociétés à leur passé et les transformations survenues, qu'elles soient progressives ou résultent de ruptures.
2. Vous qualifiez la situation contemporaine en présentant les principaux enjeux et les réponses apportées. Vous pouvez évoquer les difficultés à définir une politique dans des contextes variés : défiance envers les institutions, remise en cause des autorités, ralentissement économique, impuissance de l'action publique, instabilité internationale.
3. Vous analysez les conséquences de ces difficultés. Vous pouvez souligner les risques et dérives de la situation contemporaine concernant la cohésion sociale, l'unité nationale, l'efficacité de l'action publique, la protection des droits et libertés ou la stabilité financière.
4. Vous précisez la contribution de l'action publique à la réduction des risques identifiés, afin d'envisager un avenir prometteur. Les recommandations proposées doivent éviter d'être trop techniques ou trop générales, tout en intégrant une réflexion sur leur faisabilité, leur acceptabilité sociale et leur cohérence avec les autres politiques.

Complémentaires plutôt qu'opposées, ces quatre étapes s'organisent autour d'une double dynamique. La première relie le passé au présent, tandis que la seconde corréle les risques aux solutions. Il importe de soigner la transition et l'enchaînement entre ces parties pour renforcer la cohérence de l'argumentation et éviter l'écueil d'un balancement simpliste, opposant le pour au contre.

« Tout commençait à se discuter, se balancer et se contrebalancer de vive voix et par écrit », raille Balzac dans *Les Employés* (1838). Certes, votre approche a de grandes chances de reposer sur une opposition convenue, selon Alain Garrigou (2001) : « La “réforme” est toujours “nécessaire” mais “difficile” à imposer face aux “résistances” au changement ; l’élitisme est universel mais il faut le rendre plus juste, c’est-à-dire “républicain” ; l’“exception française” change et perdure ». Vous ne pourrez pas toujours vous démarquer de ces conventions mais vous devrez privilégier une argumentation personnelle et nuancée.

Réalisée en temps limité, la rédaction doit permettre de développer les étapes du raisonnement. Le travail de rédaction peut débuter lorsque la problématique et le plan ont été arrêtés. Une attention est accordée à certaines parties du devoir. L’introduction, la conclusion ou leurs grandes lignes, les titres de parties et sous-parties et éventuellement les principales accroches des paragraphes peuvent être rédigés au brouillon. Les autres éléments sont rédigés directement en veillant à présenter des parties de dimension égale. La présentation doit être aérée grâce aux sauts de ligne entre parties et paragraphes. Les titres de parties et sous-parties ne doivent pas nécessairement être soulignés. En revanche, le titre d’une œuvre est souligné.

La rédaction doit soigner la forme : style, syntaxe, orthographe, ponctuation et présentation. « La France est le seul pays où des considérations de pure forme en soi aient persisté et dominé dans l’ère moderne », d’après Paul Valéry dans *Regards sur le monde actuel* (1931). Certes le recours aux technologies de l’information et de la communication a permis de simplifier le style. Mais la passion française de la forme, qui ne peut être réduite à un habillage, perdure. « La forme est la chair même de la pensée », selon l’écrivain Andreï Makine dans *Cette France qu’on oublie d’aimer* (2006). Aussi le style choisi doit être concis, clair, précis, démonstratif. Le jargon journalistique, les anglicismes sont à proscrire, comme la forme exclamative et le style personnel. Enfin, il est conseillé d’éviter le recours aux parenthèses et aux graphies de l’écriture inclusive comme le point médian. En revanche, veillez à adopter un langage inclusif en recourant au féminin pour désigner les métiers, titres, grades et fonctions et en utilisant des mots épiciques – dont la forme ne varie pas selon le genre –, par exemple, les « bénéficiaires » d’une prestation.

La mobilisation de références répond à plusieurs bonnes pratiques. Les références aux rapports d’autorités publiques, aux travaux des sciences humaines et sociales, à la littérature et à l’art sont indispensables en culture générale.

Toutefois, celles-ci ne peuvent se substituer à la réflexion personnelle. Les références doivent être mises au service de votre argumentation pour fonder sa légitimité. Placées à la suite de votre idée-force, elles doivent être maîtrisées, correctement citées et suffisamment détaillées afin de ne pas donner l'impression de réciter une fiche. Si le sujet de culture générale est accompagné d'un dossier – comme c'est le cas pour certains concours –, les références présentées dans le dossier peuvent être citées à condition de ne pas se contenter de mentionner les documents communiqués par le jury dans la copie.

Concernant le choix des références, si certaines sources sont à privilégier, d'autres sont à éviter. Les grands textes juridiques de nature constitutionnelle ou conventionnelle et les travaux de sciences humaines et sociales peuvent être mobilisés, sans mettre en avant une discipline particulière. Il est également possible de s'appuyer sur la littérature administrative et de se référer à l'action publique d'autres pays, comme l'Allemagne. Vous pouvez aussi puiser des références issues du champ littéraire et artistique pour proposer une approche plus personnelle. Les renvois à la *pop culture* doivent être utilisés avec modération, la hiérarchie implicite du goût invitant à ne pas négliger les classiques. Enfin, l'abus de citations ou d'aphorismes émanant de personnalités célèbres, en particulier si elles sont insuffisamment intégrées au raisonnement, est à éviter.

IV Les conseils de préparation

La préparation à l'épreuve s'avère délicate en raison de l'absence de programme défini. Un fichage exhaustif de manuels risque d'être contre-productif, alors qu'un raisonnement personnel est attendu. Une préparation « sur mesure » est à privilégier, en distinguant le travail de fond sur la durée de celui ciblé des dernières semaines avant l'épreuve.

Le renforcement des connaissances et l'acquisition d'une méthode sont un préalable. La préparation doit tout d'abord s'attacher à actualiser les connaissances personnelles déjà acquises. Il est conseillé de revisiter d'anciens cours et manuels, en histoire, philosophie, sociologie ou droit, tout en se remémorant les œuvres appréciées – films, documentaires, expositions, livres, podcasts, etc. – et d'en analyser la contribution en lien aux questions de culture générale. En complément, des connaissances nouvelles doivent être acquises, notamment à travers ce manuel, afin de couvrir un ensemble large de thèmes.

Sélection d'ouvrages, sites et podcasts pour renforcer ses connaissances

En complément du manuel, vous pouvez solliciter des ouvrages de synthèse et d'actualité pour approfondir un thème donné. L'actualité française est abordée à travers le site « Vie publique » et la revue *Les cahiers français* qui présentent des éclairages thématiques. De plus, les collections de type *Que sais-je* qui offrent des synthèses courtes et claires sont à privilégier pour aborder des questions spécifiques. Outre ces références, des sites d'institutions peuvent être consultés comme celui du Conseil d'État pour ses rapports et études ou le Haut-commissariat à la stratégie et au plan pour ses notes prospectives. Les notes des *think tanks* offrent des points de vue et des pistes de recommandations pertinentes, par exemple la Fondation Jean-Jaurès ou l'Institut Montaigne. Les revues et médias indépendants peuvent être compulsés en privilégiant les articles courts, par exemple la revue *Pouvoir* ou le site *The conversation*. Les pages « Idées » ou « Débats » des quotidiens sont à parcourir. Enfin vous pouvez vous abonner à des podcasts pour vous informer des grands débats contemporains, notamment ceux de France culture.

En parallèle, pour acquérir une méthode, vous devez consulter les rapports de jurys. Ils indiquent les savoir-faire attendus lors des épreuves et rendent compte des spécificités des concours et examens. Par ailleurs, les annales et les meilleures copies mises en ligne sont à lire. Les copies notées 10 ou 12, parfois publiées, notamment par l'INSP et l'EN3S, présentent aussi un intérêt. Enfin, il n'est pas nécessaire de lire uniquement les copies des concours préparés, la consultation des copies d'autres concours est aussi riche d'enseignements.

La constitution d'un fond de documentation original constitue une alternative au fichage de manuel. La préparation d'un examen ou concours reposant sur le fichage passif et exhaustif d'un manuel ne contribue pas à développer la réflexion personnelle. Il est plutôt recommandé d'agréger différents matériaux au regard de leur intérêt.

Une préparation pourra donc consister dans la constitution d'un fonds de documentation personnel. Dans un cahier ou fichier dédié de l'ordinateur, vous pouvez réunir des éléments utiles pour les épreuves, classés par grand thème, à partir de vos connaissances et vos lectures. Ils peuvent rassembler des définitions de notions clés, une sélection de faits, idées et œuvres, des développements

sur les enjeux contemporains et des préconisations pour l'avenir en mentionnant quelques rapports ou ouvrages clés. Il peut aussi inclure des éléments de méthode et des références à vos points forts et faibles à considérer la veille de l'épreuve.

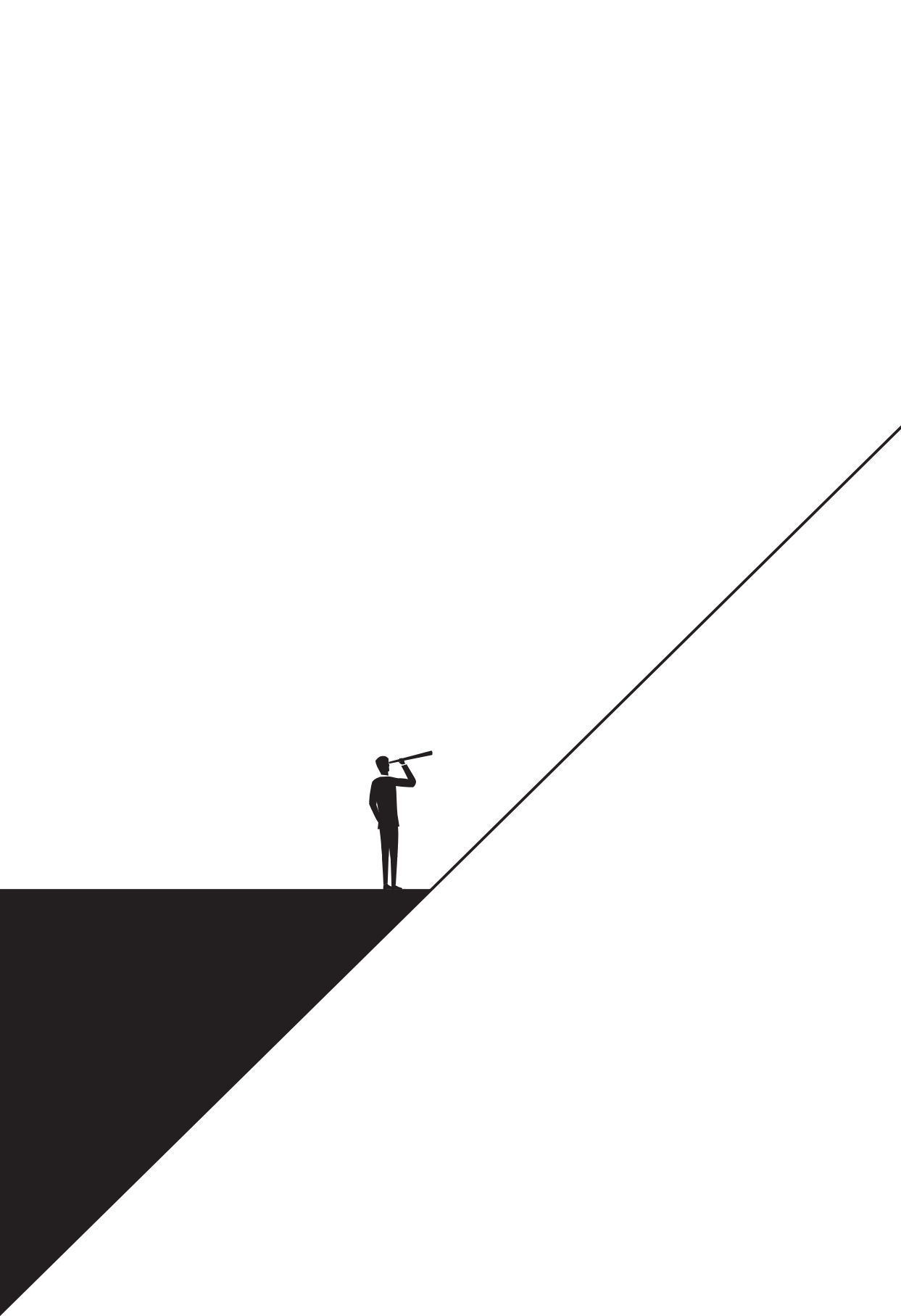
La préparation doit considérer l'ensemble des épreuves et concours préparés. Le temps consacré à la constitution d'un fonds de documentation personnel doit être modulé en fonction des difficultés rencontrées dans la préparation de l'épreuve de culture générale ainsi que des lacunes identifiées dans les autres disciplines. Il est essentiel de concentrer vos efforts sur les domaines où les résultats obtenus lors des entraînements sont les plus faibles. Néanmoins, quelles que soient vos priorités, il demeure primordial de réserver un temps suffisant à la culture générale afin de consolider les connaissances fondamentales et la méthode. Enfin, la réalisation de devoirs sur table, proposés par les centres de préparation, reste incontournable pour appréhender les exigences de l'épreuve et repérer les difficultés à surmonter.

Les échanges avec les pairs doivent être privilégiés. Si la préparation est principalement individuelle, vous pouvez ménager un temps d'échange à deux ou trois préparateurs pour favoriser des complémentarités dans le traitement des thèmes et susciter une dynamique. Certes, « l'homme pense en solitude et silence, devant les choses seulement. Dès que les hommes pensent en réunion, tout est médiocre », selon le philosophe Alain dans *Éléments d'une doctrine radicale* (1925). Pour autant, dans le cadre de la préparation d'un concours, il demeure indispensable de soumettre son raisonnement et son argumentation à ses pairs pour en tester la pertinence.

POUR APPROFONDIR

► Lectures

- EYMERI, Jean-Michel, *La fabrique des énarques*. Paris : Economica, 2001.
- GARRIGOU, Alain, *Les élites contre la République. Sciences Po et l'ENA*. Paris : La Découverte, 2001.
- KESLER, Jean-François, *L'ENA, la société, l'État*. Paris : Berger-Levrault, 1987.
- OGER, Claire, *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*. Paris : Presses de Sciences Po, 2008.
- POUCKET, Bruno, *La dissertation de philosophie : histoire et enjeux*. Paris : Lambert Lucas, 2023.



Chapitre 1

L'avenir incertain de la démocratie

Le modèle démocratique est-il fragilisé ?

« Partout où le peuple est le maître, il voit avec plaisir s'élever de vaillants citoyens », conclut Thésée lorsqu'il passe en revue les mérites de la démocratie face au messager de Thèbes, dans la tragédie d'Euripide *Les Suppliantes* au v^e siècle avant notre ère. Le pouvoir confié au peuple, le *démos*, l'autorité d'une loi générale connue de tous, la liberté de parole accordée à chacun et l'égalité de droits sans distinction de richesse fortifient l'État, selon Thésée. Considérée non sans équivoque comme « un gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », selon les mots de l'ancien président des États-Unis Abraham Lincoln lors de son discours de Gettysburg de 1863, la démocratie moderne est libérale, sociale et représentative. Garante des droits et libertés des citoyens, gage de paix et de prospérité, la démocratie est souvent présentée comme un modèle qui doit être imité et généralisé. Mais elle est aussi contestée. La démocratie représentative est jugée illégitime compte tenu du rôle prépondérant d'élus déconsidérés. La démocratie libérale est perçue comme inadaptée en raison de la complexité des problèmes à résoudre et de la concurrence de régimes hybrides – telle la « démocratie illibérale » hongroise voire la démocratie états-unienne lors du second mandat Trump – et de dictatures fondées sur des politiques de restauration de la puissance. Ces régimes ont revendiqué des succès politique, économique, diplomatique ou militaire. Dans quelle mesure le modèle démocratique européen peut-il malgré tout susciter l'adhésion à travers le monde et assurer sa pérennité ?

■ En dépit de son expansion, le modèle démocratique est contesté

*La démocratie s'est progressivement affirmée
sous une forme libérale et représentative*

En opposition aux régimes despotiques, la démocratie s'est peu à peu imposée en Europe. L'État royal, qui a culminé en France sous une forme absolutiste lors du règne de Louis XIV, représenté en monarque illimité par Hyacinthe Rigaud dans le *Portrait de Louis XIV en costume de sacre* en 1701, a été récusé en Europe. Les pouvoirs du roi se sont affaiblis en Angleterre, à la suite de l'exécution de Charles I^{er} et de la fuite de Jacques II au xvii^e siècle. Ils se sont effondrés en France, en 1791, après la fuite de Louis XVI à Varennes qui a scellé « la mort de la royauté », selon l'historienne Mona Ozouf dans *Varennes* (2012). En France la démocratie

représentative s'est imposée depuis l'instauration de la III^e République, à l'exception du régime de Vichy. En Europe, plusieurs monarchies ont cédé la place à des démocraties ou à des régimes autoritaires.

Les bienfaits de la démocratie fondée sur la souveraineté du peuple ont été progressivement reconnus en Europe. Selon Spinoza, dans le *Traité théologico-politique* (1670), le consentement populaire a le mérite de soustraire les hommes à la domination de l'appétit de quelques-uns, de garantir la liberté de citoyens liés à la loi de la majorité et de préserver l'égalité entre les hommes telle qu'elle pouvait exister dans l'état de nature. Associé à la garantie des droits individuels, le consentement populaire participe à l'émergence du peuple comme un corps agissant, qui se substitue à la foule, si l'on reprend l'opposition de Cicéron dans *La République*, entre le peuple et la multitude. Cette émergence est résumée par la formule d'ouverture de la Constitution des États-Unis de 1787 : « We, the people ». En France, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre à l'article 3 la souveraineté de la nation, personne morale distincte des citoyens que les députés élus représentent.

La démocratie représentative a été préférée à la démocratie directe. Les révolutionnaires aux États-Unis et en France ont témoigné d'une méfiance vis-à-vis d'une participation directe du peuple au pouvoir (dissertation n° 4). Ils ont consacré le gouvernement représentatif, instauré un suffrage censitaire, proscrit le mandat impératif (dissertation n° 2) et maintenu des pouvoirs à des assemblées aristocratiques. Si l'héritage de la démocratie directe athénienne a suscité l'admiration de certains révolutionnaires, elle a aussi provoqué la méfiance. Aux États-Unis, Alexander Hamilton souligne alors sa faiblesse dans *Les Papiers fédéralistes* (1787) et John Adams, second président, plaide pour la combiner avec la monarchie et l'aristocratie. En France, nombre de révolutionnaires se sont présentés comme des républicains opposés à la démocratie envisagée dans sa version athénienne, comme l'a rappelé le politiste Frédéric Dupuis-Deri (2013).

Issue notamment des révolutions états-unienne et française, la démocratie représentative s'est distinguée des expériences de démocratie directe. Des communautés de l'Antiquité avaient introduit, en Mésopotamie, en Iran, en Inde, en Afrique ou dans les Amériques des procédures consultatives. Elles exprimaient une réticence à l'égard de la délégation de pouvoir et la nécessité de solliciter le consentement populaire. Ces expériences ont été poursuivies à l'époque moderne dans différents cadres : les sociétés africaines comme les Nuers étudiés par l'anthropologue britannique Edward Evan

Evans-Pritchard, le conseil des Cinq nations iroquoises, les communautés puritaines de la nouvelle Angleterre, etc. Les équipages de la piraterie ont même eu recours au XVIII^e siècle à des pratiques démocratiques, selon le sociologue états-unien David Graeber (2018) avec l'élection du capitaine, la possibilité de sa révocation, la mise en place de contre-pouvoirs comme les conseils de navire, la codification de règles de partage de butin.

Les succès obtenus par le modèle démocratique n'ont pas empêché sa contestation

Consolidé et étendu à de nouveaux États, le modèle démocratique présente des résultats positifs. La progression du suffrage universel, le recul de la domination des notables et l'émergence des partis de masse ont contribué à la consolidation démocratique, selon Max Weber dans *Le Savant et le politique* (1919). La démocratie s'est étendue au sortir des deux guerres mondiales, lors de la décolonisation puis de la chute de l'Union soviétique. L'effondrement des dictatures des années 1970 et 1980 – Portugal, Espagne, Grèce, Brésil, Argentine, etc. – et la mise en place d'alternances démocratiques sur le continent africain, notamment en Afrique du Sud, ont confirmé le succès du modèle et annoncé la victoire des valeurs occidentales, selon le politiste états-unien Francis Fukuyama, dans *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme* (1992). De fait, la vague de démocratisation a atteint son pic en 2011 avec une centaine de pays satisfaisant aux critères de la démocratie définis par l'institut Varieties of Democracy (V-Dem) de l'Université de Göteborg en Suède (J.-V. Holeindre, 2020).

Définie par ses institutions, la démocratie a aussi été envisagée en regard de ses résultats. Sur le plan économique, l'avènement démocratique a permis l'essor du capitalisme fondé sur l'association volontaire, la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Selon l'économiste états-unien Joseph Schumpeter, dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1842), la concentration de pouvoirs politiques et économiques dans les démocraties libérales a accéléré la croissance industrielle. Ce mouvement s'est accompagné de l'émergence d'une démocratie sociale (dissertation n° 13) et d'une démocratie en santé (dissertation n° 26).

La démocratie est un modèle qui a toujours été concurrencé. Plusieurs États ont accompli une modernisation, sans recourir à la démocratisation des institutions telle la France du Second Empire. L'Allemagne impériale prussienne a emprunté un chemin particulier, le *sonderweg*, ainsi que le régime japonais de l'ère Meiji, partagé entre ouverture à l'occidentale et

permanence de la société d'ordre, comme l'évoque la pièce de Mishima *Le Palais des Fêtes* (1957). Au xx^e siècle, les régimes fascistes, communistes et les États bâtis sur les ruines de l'Empire Ottoman ont rompu avec l'héritage démocratique. Et les États totalitaires – l'Allemagne nazie (1933-1945) et l'Union soviétique stalinienne (1930-1953) – ont encouragé l'absorption de la société dans l'État et de l'État dans le parti unique en recourant à la terreur, selon la philosophe Hannah Arendt dans *Le système totalitaire* (1969).

Ces dernières décennies, la démocratie a été critiquée pour ses insuffisances. La Pologne jusqu'en 2023 et la Hongrie jusqu'en 2026 ont défié les valeurs européennes en cherchant à rompre avec un impératif « d'imitation » de la démocratie libérale, selon l'expression des politistes bulgare Ivan Krastev et états-unien Stephen Holmes dans *Le moment illibéral* (2019). Revendiqué par le premier ministre hongrois entre 2010 et 2026 Viktor Orbán, le terme de démocratie illibérale, introduit par le journaliste états-unien Fareed Zakaria en 1996, désigne des régimes fondés sur une forme démocratique de gouvernement et une prise de distance à l'égard des principes du libéralisme constitutionnel – élections libres et équitables, État de droit, séparation des pouvoirs, protection des libertés fondamentales. Par ailleurs, des États ouvertement autoritaires – Chine, Russie, Iran – ont érigé la démocratie, associée à l'hégémonie occidentale des xix^e-xx^e siècles, en contre-modèle, afin de restaurer l'ordre antérieur à ces expériences, d'après l'historien Hamit Bozarslan, dans *L'anti-démocratie au xxi^e siècle* (2021).

Le rejet du modèle démocratique dans la Chine de Xi : doctrine et pratiques

L'affaiblissement du parti communiste chinois (PCC) autour de 2010 et l'arrivée de Xi à sa tête en 2012 ont conduit au renforcement de l'autorité du parti et de son chef. Le document n° 9, diffusé en 2012 auprès de ses 90 millions d'adhérents, a condamné les « sept périls » en provenance des démocraties dont la Chine doit se prémunir : valeurs de liberté, de démocratie et de droits de l'homme, indépendance de la justice, etc. La doctrine – dont la tonalité martiale évoque *Les trois principales règles de la discipline et huit points qui méritent attention* chanté par l'armée populaire chinoise dans l'opéra *Nixon in China* de John Adams – a été mise en pratique : condamnation des représentants des ONG, de journalistes, blogueurs et avocats, campagnes de lutte contre la corruption fondée sur la terreur contre les « tigres » (l'élite du parti), les « renards » (les cadres) et les « mouches » (les exécutants),

expérimentation d'un système de contrôle, de notation et de sanction des citoyens fondé sur l'attribution d'un « crédit social », internement de centaines de milliers de musulmans ouïghours et kazakhs dans le Xinjiang, mise en place d'une politique privative des libertés à Hong Kong depuis 2020. Ces mesures ont concouru au projet d'unification territoriale, ethnique et idéologique destiné à renforcer la stabilité et la puissance économique et militaire de la Chine et à renouer avec l'héritage impérial des dynasties Ming et Qing.

Cette montée en puissance des critiques à l'encontre de la démocratie est contemporaine du recul des valeurs démocratiques. Freedom House a souligné leur déclin depuis le milieu des années 2000, en particulier le droit et l'accès au vote, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des juges. Transparency International a pointé l'absence de progrès de la lutte contre la corruption. Reporters sans frontières a déploré le recul de la liberté de la presse dans un nombre croissant de pays, dans un contexte de contrôle de l'information face aux crises – sanitaire, liée à la guerre en Ukraine – et aux tensions géopolitiques. La population mondiale vivant dans une autocratie continue de progresser pour atteindre 71 % en 2024 selon l'Institut V-Dem. Dominant dans les années 1990, le modèle démocratique, pourtant associé à un grand nombre de pays, est en recul.

■ Jugé insatisfaisant, le modèle démocratique peut être amendé

La légitimité de l'organisation démocratique et l'efficacité de ses politiques sont mises en doute

La démocratie représentative est tenue pour illégitime. Les démocraties représentatives peuvent tendre à fonctionner comme des aristocraties électives. La compétence politique dépend de ressources inégalement réparties, comme l'a montré le politiste Daniel Gaxie dans le *Cens caché* (1978). Les élus proviennent majoritairement de classes disposant du capital scolaire, du temps et des réseaux pour entrer dans le champ politique. Ils constituent une oligarchie politique et économique qui exerce le pouvoir indépendamment du peuple, selon le philosophe Jacques Rancière dans *La haine de la démocratie* (2005). La coupure entre gouvernants et gouvernés, déjà suggérée par la série de tableaux satiriques du peintre britannique William Hogarth *Humours of an Election* (1755), est aujourd'hui

renforcée par la professionnalisation du champ politique. La perception d'un pouvoir exercé par des élites fragilise la croyance dans les vertus du modèle démocratique. Les règles relatives aux élections peuvent constituer un habillage susceptible de masquer la force. Dans *Le labyrinthe de la solitude* (1950), le poète mexicain Octavio Paz dénonce le pouvoir du Chef, allié de l'armée, de l'oligarchie et des intérêts du capitalisme étranger « dont la bouche répand les formules légales et démocratiques ».

Dans les démocraties avancées, les valeurs démocratiques pâtiennent d'un déficit de légitimité en raison de déséquilibres inhérents à l'exercice du pouvoir. En France, les instruments du parlementarisme rationalisé, qui limitent les prérogatives des parlementaires dans le travail législatif et le contrôle de l'action du gouvernement, comme les ordonnances, reposent sur des justifications historiques et un fondement constitutionnel. Mais ils sont perçus comme des obstacles à l'expression majoritaire des citoyens. Le recours à ces instruments lorsque le gouvernement ne dispose pas de majorité – par exemple l'engagement de sa responsabilité prévu par l'article 49-3 de la Constitution dans le cadre de la réforme des retraites de 2023 et qualifié par les syndicats de « vice démocratique » –, suscite des critiques croissantes. Au-delà, le rejet des institutions démocratiques par une minorité active de citoyens, dans un contexte de polarisation politique et de désinformation, peut conduire à la remise en cause de ses fondamentaux. L'envahissement du Capitole de Washington en janvier 2020 et celui du siège des trois pouvoirs fédéraux du Brésil à Brasilia en janvier 2023 en ont témoigné.

La démocratie libérale est jugée comme étant inefficace. Régime réputé faible compte tenu de l'émiettement de l'autorité, comme le note Platon dans *Le politique*, la démocratie a pourtant été louée pour son efficacité au lendemain de la Seconde Guerre mondiale puis lors de la chute de l'URSS. Mais la démocratie apparaît mal préparée pour répondre à la lutte contre le terrorisme (dissertation n° 8), à la conduite de la guerre (dissertation n° 41) et de la guerre commerciale ou à la transition écologique (dissertation n° 24). Les réponses aux crises peuvent requérir un pouvoir fort dans des temps contraints peu propices à la délibération et à la prise en compte de la pluralité des intérêts sociaux. L'inefficacité de la démocratie peut aussi être liée à sa porosité à l'égard des intérêts privés (dissertation n° 2) ou à son incapacité à bâtir un compromis social pérenne (dissertation n° 13). Enfin, dans les pays moins avancés, la démocratie peut s'apparenter à un processus formel détournant l'attention de priorités telles que l'éducation, la sécurité alimentaire ou du revenu, selon l'économiste indien Amartya Sen (1996).

Aussi, la poursuite de l'intérêt général justifie dans certains pays – Singapour, le Vietnam, le Rwanda – une limitation de la démocratie. Pour s'assurer un développement économique rapide, Singapour a imposé en 1965 l'autoritarisme du parti-État et a subordonné à ses objectifs de croissance les libertés des citoyens, médias et syndicats. Et dans certaines démocraties disposant d'institutions solides, l'intérêt général est invoqué pour justifier le renforcement de l'exécutif, le contournement de contre-pouvoirs, l'intimidation de la presse, la militarisation du maintien de l'ordre, comme aux États-Unis lors du second mandat de Trump.

Le modèle de la démocratie doit être confirmé et amendé

La critique de la démocratie doit être nuancée. Les démocraties ont acquis une « double légitimité », pour l'historien Pierre Rosanvallon (2010), procédurale par le vote et substantielle par la poursuite de l'intérêt général fondé selon le modèle du service public en France ou celui de l'administration rationnelle aux États-Unis. Les procédures et pratiques démocratiques – la tenue d'élections libres, régulières, le pluralisme politique, l'indépendance des juges (dissertation n° 3) – sont devenues des acquis irréversibles. Elles sont parfois très anciennes, comme le montrent les traditions de pluralisme et de débat public en Inde héritées de son passé impérial (A. Sen, 2006). Elles sont aussi très intensives comme dans les pays d'Europe du Nord marqués par une forte participation électorale (J.-V. Holeindre, 2020). Au regard de ces acquis, la « démocratie illibérale » paraît en partie privée de légitimité car elle s'attache à la seule consolidation d'institutions, au détriment de la défense des droits et libertés héritée des traditions démocratiques, libérales et socialistes, selon la politiste belge Justice Lacroix et le philosophe Jean-Yves Pranchère dans *Les droits de l'homme rendent-ils idiots ?* (2020).

La démocratie demeure par ailleurs un régime efficace. Son efficacité se mesure à la capacité des institutions démocratiques à répondre aux attentes de la population, en assurant la prospérité économique, la cohésion sociale et la protection des droits. Dans les États à revenu limité, elle a pu prévenir par le passé des famines et favoriser des actions de santé efficaces, comme au Kerala en Inde (A. Sen, 1996). En outre, les régimes autoritaires n'ont pas montré leur supériorité. L'absence de droits civils et politiques ne constitue pas un déterminant de la croissance économique selon les études, dont celle de l'économiste états-unien Robert Barro, dans *Facteurs de la croissance économique* publié en France en 2000.

Pour autant, l'expérience démocratique peut être amendée. La démocratie demeure encore aujourd'hui une expérience singulière, nourrie par un « imaginaire » emprunté en Europe à l'Antiquité gréco-romaine, comme l'a rappelé l'historien Pierre Vidal-Naquet en préface de *Démocratie antique et démocratie moderne* de Moses Finley (1973). La démocratie réelle constitue, elle, une armature d'expériences de notre modernité qui présentent un intérêt et des limites. Si certaines pratiques démocratiques appellent à être confirmées, pour préserver l'État de droit en particulier, d'autres doivent être amendées pour redonner une place plus significative aux citoyens.

En France des voies de réforme portent sur l'amélioration du contrôle du personnel politique dans un contexte de défiance (dissertation n° 2), le renforcement du rôle et de la place des oppositions et des organisations de la société civile, dans le contexte de montée de mouvements désobéissants (dissertation n° 5), le renouvellement des dispositifs de démocratie délibérative et participative (dissertation n° 4), la consolidation de l'éducation civique et aux médias (dissertation n° 33). Dans les jeunes démocraties, la tenue d'élections libres et régulières apparaît nécessaire mais insuffisante pour asseoir les acquis de sociétés fragiles et fragmentées.

■ Conclusion

Le modèle démocratique est parvenu à préserver les libertés sans saper l'autorité de l'État. Il demeure imparfait, comme l'avait souligné Raymond Aron en parlant des risques de démagogie et d'excès d'oligarchie dans *Démocratie et totalitarisme* (1965). Cette faiblesse est confirmée : dérive autocratique et nationaliste en Turquie, Égypte, ou Inde, consolidation des autoritarismes en Biélorussie, dans le Caucase et en Asie centrale, confirmation de pouvoirs dynastiques dans les sultanats et émirats du Golfe, soumission à l'armée à Myanmar et au Sahel, échec sanglant des printemps arabes de 2011 en Syrie, Lybie et Yémen, expériences répressives au Venezuela et au Nicaragua, rémanence des népotistes dans d'autres États. Quant aux démocraties avancées, les questions posées – par les politistes états-uniens Steven Levitsky et Daniel Ziblatt dans *La mort de la démocratie* (2018) – sont celles de la résilience de leurs garde-fous constitutionnels et du respect du principe de modération dans l'exercice des prérogatives institutionnelles.



► Thèmes de réflexion

- La démocratie a-t-elle de l'avenir au ^{xxi}^e siècle ? (Secrétaire des affaires étrangères, 2020)
- La démocratie est-elle nécessairement libérale ? (Administrateur des affaires maritimes, 2025)
- Démocratie et progrès. (Directeur d'hôpital, 2023)
- Démocratie et accélération du monde. (Cycle d'accès au concours de l'Institut national du service public, 2023)

► Lectures

- DUPUIS-DERI, Francis, *Démocratie : Histoire politique d'un mot : aux États-Unis et en France*. Montréal : Lux Éditeur, 2013.
- GRAEBER, David, *La démocratie aux marges*. Paris : Flammarion, 2018 (2013).
- HOLEINDRE, Jean-Vincent (dir.), *La démocratie. Entre défis et menaces*. Paris : Éditions Sciences humaines, 2020.
- ROSANVALLON, Pierre, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil, 2010 (2008).
- SEN, Amartya, *La démocratie des autres*. Paris : Rivages, 2006 (1996).

2 La perte de confiance dans la politique

L'avertissement que le président de la République adresse à son nouveau ministre de l'emploi tient en une phrase : « Le peuple a le droit d'être méfiant puisqu'il n'a pas le pouvoir ». Cette sentence, extraite du film de Pierre Schoeller *L'exercice de l'État* sorti en 2011, nous rappelle que les dirigeants politiques, quels que soient leurs vertus et talents, sont placés sous l'œil suspicieux des citoyens tenus à l'écart de l'exercice quotidien du pouvoir. Les démocraties modernes sont fondées sur la délégation du pouvoir par le peuple souverain à des représentants élus. Leur bon fonctionnement suppose donc un lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants à l'échelle de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Or, ces dernières décennies, la perte de confiance à l'égard des gouvernants et des élus, des actions qu'ils conduisent, voire des institutions qu'ils représentent s'est accompagnée d'une défiance – une crainte d'être trompé et trahi – et d'une indifférence à l'endroit des processus électoraux. Témoins des scandales et des défaillances de l'action publique, les électeurs dénie à leurs représentants la capacité d'agir de façon intègre et efficace en vue du bien commun. Si ce mouvement de perte de confiance concerne aussi d'autres champs, comme l'économie, la science, la santé ou les relations internationales, il touche particulièrement le personnel politique depuis les années 1980. Dès lors, est-il possible de restaurer un rapport de confiance des citoyens dans la politique qui permette l'expression démocratique, y compris de désaccords sans susciter la défiance généralisée ?

■ Condition du pacte social, la confiance dans la politique s'est érodée

La démocratie repose sur un contrat de confiance entre gouvernés et gouvernants

En démocratie, la souveraineté appartient au peuple, mais elle est exercée par des représentants. Selon les théories du contrat social, le pacte originel conclu entre les hommes afin d'échapper à l'état de nature et de préserver leur sécurité et leurs libertés les dessaisit de l'exercice de leur souveraineté. Pour Hobbes, dans *Le Leviathan* (1651), le contrat confère intégralement le pouvoir du peuple à un souverain absolutiste non parti au contrat. Pour Pufendorf, dans *Le droit de la nature et des gens* (1672), le contrat doit être accompagné d'un pacte de soumission des citoyens qui précise la forme du gouvernement. Pour Locke, dans le *Traité du gouvernement civil* (1689), le contrat est exécuté par une entité tierce à laquelle les

citoyens doivent se fier afin de préserver leurs droits et libertés. Ainsi les citoyens se trouvent placés dans une dépendance vis-à-vis des représentants même si celle-ci procède de leur propre volonté législative, selon les mots de Kant dans les *Fondements de la métaphysique des mœurs* (1785).

Dessais de l'exercice de leur souveraineté au profit de représentants dans les démocraties modernes, les citoyens doivent témoigner de leur confiance. Avant l'arrivée des partis de masse à partir de la fin du XIX^e siècle, le lien de confiance reposait sur la notoriété dont bénéficiait l'élu, le plus souvent un notable, rappelle Bernard Manin (2019). L'opération électorale ne départageait pas des programmes mais sélectionnait des candidats que le citoyen choisissait en son « âme et conscience, comme les plus dignes de la confiance publique », selon la formule apposée dans les bureaux de vote sous la Révolution française. Depuis, la personnalisation des campagnes électorales et l'usage des technologies de l'information et de la communication ont placé la question de la confiance au centre des enjeux du vote.

Les citoyens n'ont pas accordé pas aux élus une confiance aveugle. Avec l'avènement de la démocratie, les citoyens ont été attentifs à l'intégrité du personnel politique, c'est-à-dire à la poursuite honnête, désintéressée de leur mandat en vue de l'intérêt général ainsi qu'à leur sens des responsabilités, leur sincérité et leur efficacité. L'instabilité et la fragilité des régimes politiques, comme en France au XIX^e siècle, ont entraîné une méfiance envers les dirigeants, perçus comme incapables de garantir une stabilité durable et de défendre les intérêts de la population. Mais l'avènement du régime parlementaire a permis l'émergence de figures politiques exemplaires. Un modèle attendu du représentant pouvait être celui de l'homme politique « par vocation » dont Max Weber a esquissé les principaux traits dans *Le savant et le politique* (1919) : le dévouement passionné à une cause, le sens des responsabilités et le coup d'œil, c'est-à-dire la faculté de mettre à distance les faits et les hommes pour échapper à l'excitation du quotidien.

En cas d'abus de pouvoir, de renoncement à la poursuite du bien commun, les contractants ont été conduits à dénoncer leurs représentants, comme l'avait entrepris Marat sous la Révolution française dans le journal *L'Ami du peuple*, ou à les révoquer. En France, la révocation des élus a été proscrite par la Constitution de 1791 et celle de la V^e République en son article 47. En effet, « nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité » qui n'émane expressément de la nation, selon l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Aux États-Unis, en revanche, dans certains

États, les électeurs ont la faculté de changer leurs élus et leurs agents, sous certaines conditions, sans que ceux-ci soient mis en cause juridiquement. Parvenue à son terme à plusieurs reprises, la procédure de révocation a ainsi abouti au renvoi en 2003 du gouverneur démocrate de Californie Gray Davis en 2003, auquel a succédé le républicain Arnold Schwarzenegger.

La perte de confiance des citoyens dans la politique a justifié le contrôle des gouvernants et de leurs actions

La perte de confiance est liée au sentiment, parfois justifié, que les gouvernants ne sont pas intègres ni efficaces. Les démocraties ont été – et le sont toujours – fragilisées par la révélation de pratiques clientélistes et de faits de corruption.

Une succession de scandales et d'affaires

Les faits de corruption sont ancrés dans les représentations politiques nourries par la littérature – par exemple le pacte de corruption entre le banquier Leuwen et le ministre de l'Intérieur, dans *Lucien Leuwen* (1834) de Stendhal – et la chronique judiciaire. Sous la III^e République, la prolifération de sociétés anonymes, dont la création date de 1867, et l'absence de sanction du délit d'initié ont favorisé les affaires. La plus retentissante est le scandale de Panama, relaté par Zola dans *Paris* (1898) et qui a impliqué plus de cent responsables politiques. L'affaire Stavisky en 1933 a par ailleurs révélé des liens entre escrocs et notables, menant aux émeutes du 6 février 1934. D'autres scandales, comme celui de la *Gazette du franc* en 1928 avec Marthe Hanau, ont illustré le clientélisme, régulièrement dénoncé, notamment par Robert de Jouvenel en 1914 dans *La République des camarades*. Depuis les années 1970, la vie publique a été ponctuée de scandales de corruption liés au financement politique, à l'enrichissement personnel ou à des campagnes électorales, tels que les affaires Urba, Elf, ou celle concernant Jérôme Cahuzac. Plus récemment, des faits de corruption et d'ingérence par des États étrangers concernant des parlementaires européens ont été établis tandis que l'enquête émanant de la plateforme *Follow the Money* (2024) a pointé la mise en cause de près d'un quart des eurodéputés sortants pour infractions à la loi ou violations de règlements.

Plus gravement, certaines démocraties, comme celle du Japon ou de l'Italie, ont été affectées par la collusion entre les gouvernements et des organisations criminelles internationales – comme la Cosa Nostra en Sicile, la Camorra napolitaine, la mafia calabraise qui ont prospéré de longue date en Italie ou les yakuzas au Japon – dont le cinéma – par exemple *Combat sans code d'honneur* (1973) de Kinji Fukasaku – a renforcé la notoriété.

La mise en cause de l'intégrité des gouvernants s'est accompagnée d'un procès en incompétence. La médiocrité des parlementaires a été résumée par Balzac, par la voix Benassis dans le *Médecin de campagne* (1833) : « Le parlementarisme cède à une idée comme la Convention pendant la Terreur, à une puissance comme le Corps Législatif sous Napoléon, à un système ou à l'argent comme aujourd'hui ». Les représentations du personnel politique sous la monarchie de Juillet par le caricaturiste Daumier – dans le *Ventre législatif* (1834) – ou sous la IV^e République par l'écrivain Éric Vuillard dans *Une sortie honorable* (2022), en sont d'autres illustrations. Et si aujourd'hui les gouvernants semblent impliqués dans la conduite des politiques, comme en atteste leur communication, ils peuvent apparaître impuissants. Les conséquences des crises économiques ou du dérèglement climatique ont accrédité le sentiment d'une incapacité des gouvernements à répondre aux défis en dépit de leur interventionnisme. En affirmant des objectifs ambitieux sans obtenir des résultats, ils ont même perdu la confiance placée dans leur parole pour la philosophe italienne Michela Marzano (2012).

En réponse, les démocraties ont renforcé le contrôle des pouvoirs publics. Le contrôle du gouvernement, tout d'abord, a été justifié par le principe de séparation des pouvoirs. En Angleterre, le *Bill of Rights* de 1689 et l'*Act of Settlement* de 1701 ont institué des bornes au pouvoir monarchique. Aux États-Unis, la Constitution de 1787 a instauré une séparation des pouvoirs pour se prémunir de la tyrannie. Elle a doté le Congrès d'une prérogative étendue de contrôle de l'exécutif, confié au président un droit de veto sur les textes adoptés par le Congrès et reconnu les prérogatives d'une cour suprême dont les pouvoirs se sont étendus (dissertation n° 3). En France, la séparation des pouvoirs a été limitée, en raisons hier de la prééminence du Parlement représentant la volonté générale puis, sous la V^e République, de celle du pouvoir exécutif. Toutefois, les moyens de contrôle du Parlement ont été renforcés depuis 2008. En outre, le Conseil constitutionnel est doté d'une compétence de contrôle de la loi a priori, avant sa promulgation et a posteriori dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité. Enfin, le contrôle des élus s'est développé pour répondre aux exigences de moralité et de transparence de la vie publique (dissertation n° 17).

D'autres acteurs ont aussi exercé une surveillance régulière de l'action publique : les syndicats (dissertation n° 13) et les associations, la presse et le journalisme d'investigation (dissertation n° 33), les lanceurs d'alerte dont le statut a été reconnu par la loi en 2016 (dissertation n° 17). Ils ont assuré une activité de veille, d'expertise et d'interpellation des gouvernants dans plusieurs domaines : la protection des consommateurs, la préservation de la santé publique et de la santé environnementale (dissertation n° 26). Pour autant, les mécanismes de contrôle et les actions de surveillance n'ont pas permis de restaurer la confiance des citoyens. Ces derniers expriment une distance croissante à la politique, comme l'a montré le politiste Vincent Tiberj dans *Les citoyens qui viennent* (2017) pour les générations postérieures au baby-boom.

■ La rénovation du pacte social est une réponse à la perte de confiance

La perte de confiance peut conduire à une défiance généralisée et à une indifférence, préjudiciables à la démocratie

Le premier risque est celui de la défiance généralisée. Selon les baromètres de la confiance politique analysés par le politiste Luc Rouban (2022), la perte de confiance dans la politique atteint des niveaux élevés. Elle reflète une défiance croissante, surtout chez les citoyens les moins diplômés ou en situation de déclassement social. Cette défiance vise autant les responsables politiques que la parole publique, y compris celle des institutions et experts.

La mesure de la confiance dans la politique

En France, la défiance envers la classe politique domine, comme le montre le baromètre du centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF) : une large majorité des citoyens estime que les responsables politiques ne se préoccupent pas d'eux (85 %) et les perçoivent comme corrompus (74 %). Le président de la République, le Premier ministre, les députés européens et locaux recueillent ainsi les plus faibles taux de confiance. Ce phénomène s'observe aussi dans d'autres démocraties européennes, bien que le niveau d'insatisfaction varie selon les pays. La France affiche l'un des taux de confiance les plus faibles envers ses élus qui reflète une crise profonde de la représentation politique et une remise en question du

lien entre citoyens et institutions. Ce constat peut néanmoins être nuancé. Si certaines pratiques restent fortement réprouvées, comme le détournement d'argent public, d'autres actes s'apparentant à du clientélisme, par exemple la recommandation d'un élu pour l'obtention d'un logement social ou d'une place en crèche, qui sont jugés peu ou pas graves par trois quarts des répondants français, selon le sociologue Pierre Lascoumes dans *Sociologie des élites délinquantes* (2014). La déviance par rapport à la norme est jugée secondaire au regard d'autres critères comme la proximité d'idées avec l'élu, l'appréhension de son rôle comme pragmatique ou le sentiment d'appartenir à une même communauté que l'élu.

Si la défiance est associée à un sentiment de colère, elle se traduit par le vote pour des candidats dits antisystèmes, en France principalement le Rassemblement national, quels que soient l'âge, le genre, la profession, le niveau idéologique, selon l'économiste Yann Algan et ses coauteurs dans *Les origines du populisme* (2019). Elle se manifeste aussi par le soutien de mouvements de protestations, en France celui des Gilets jaunes.

Les gouvernants peinent à répondre à la montée de la défiance. En France, le fonctionnement centralisé et vertical de l'État fragilise le dialogue social et la démocratie, selon Yann Algan et Pierre Cahuc (2016). L'attribution d'avantages sociaux, notamment en matière de logement, alimente l'idée d'un favoritisme systématique des élus envers certains groupes privilégiés. Parfois, gouvernements et élus peuvent susciter de la haine dans un contexte de forte polarisation, comme aux États-Unis sous Trump ou en Italie sous Berlusconi. Le réalisateur italien Nanni Moretti l'illustre dans la scène finale de son film *Le Caïman* (2006), en incarnant l'ancien président du conseil Silvio Berlusconi dans une Italie où les adversaires deviennent ennemis. Loin d'un simple désaccord, la haine traduit une logique conflictuelle durable, selon la relation ami/ennemi définie par le juriste Carl Schmitt dans *La notion de politique* (1972).

Le second risque est celui de l'évitement de la politique. La perte de confiance dans la politique nourrit l'indifférence à l'égard du jeu politique et favorise l'abstention. En France, la participation aux scrutins électoraux est en baisse significative sous la V^e République. Au scrutin législatif, l'abstention a significativement progressé entre 1978 (près de 16 %) et 2022 (près de 54 %). Elle a reculé en 2024 sans atteindre les niveaux antérieurs aux années 1980. Au scrutin municipal, une progression comparable est observée depuis le milieu des années 1970. L'abstention concerne

particulièrement les jeunes et les catégories de population plus défavorisées socialement, selon les politistes Cécile Braconnier et Jean-Michel Dormagen dans *La Démocratie de l'abstention* (2007).

La montée de l'indifférence des citoyens à l'égard du jeu politique entraîne une perte de sens de la démocratie. L'adhésion à un parti politique poursuit son déclin, les enjeux des élections sont jugés peu lisibles ou dérisoires, l'intérêt pour les affaires publiques, condition de citoyenneté, s'érode. Déjà, à l'ère des partis de masses du début du xx^e siècle, le philosophe John Dewey évoquait dans *Les problèmes et ses publics* (1927) une « éclipse du public » dans laquelle se trouvait plongée l'Amérique urbanisée et individualiste. Ce désintérêt s'est renforcé. La sociologue états-unienne Nina Eliasoph constate aujourd'hui dans *L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne* (2010) « l'évaporation de la politique ». Le souci des affaires publiques est relégué dans les conversations les plus privées.

Seule une démocratie renouée sera de nature à restaurer la confiance

Le renforcement de l'information des citoyens et des missions de contrôle est un préalable. Si la confiance se distingue du contrat qui requiert la connaissance intégrale de ses termes, elle ne repose pas pour autant sur une croyance aveugle selon Michaela Marzano (2012). Elle nécessite que le citoyen soit correctement informé de l'action des gouvernements et des exécutifs locaux ainsi que du bon respect des règles de probité. Cet éclairage est une condition de survie du « gouvernement populaire » pour Montesquieu dans *L'Esprit des lois* (1748). Les dispositions mises en place pour garantir la transparence de la vie publique (dissertation n° 17) sont de nature à renforcer la confiance des citoyens. Par ailleurs, des efforts sont requis pour accroître leur participation et améliorer l'information sur l'action publique.

En parallèle, le renforcement du contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement – au titre de l'article 24 de la Constitution de la V^e République – est souhaitable en démocratie, comme l'avait montré le philosophe anglais John Start Mill dans les *Considérations sur le Gouvernement représentatif* (1861). L'efficacité du contrôle parlementaire suppose d'améliorer la déontologie des élus et la représentation de la diversité politique, notamment par l'introduction du scrutin proportionnel. Enfin, les juridictions administratives et judiciaires, dont les parquets spécialisés et le parquet européen créé en 2021, doivent veiller à la conformité des pratiques à la législation pour lutter contre la fraude et la corruption.

Loin d'être conformiste, la confiance n'exclut pas l'exercice d'une vigilance civique ni l'expression de divergences. En démocratie, les citoyens sont invités à témoigner d'une « présence vigilante », selon la formule de Pierre Mendès France dans *Pour une République moderne* (1962) et à exprimer « un doute quant aux projets et aux raisons du chef », d'après le philosophe Alain dans son *Propos sur les pouvoirs* (1930). Cette vigilance civique peut se distinguer de la méfiance si elle s'inscrit dans une relation de confiance entre les citoyens et leurs élus fondée par une exigence des premiers vis-à-vis des seconds. Correctement informés, les citoyens pourront participer au débat public. À l'écoute de leurs administrés, les gouvernants devront satisfaire l'impératif de probité et de reddition des comptes.

Par ailleurs, les démocraties doivent veiller à la préservation de l'expression des divergences. La confiance accordée par les citoyens n'implique pas une adhésion inconditionnelle aux politiques promues. Elle suppose de favoriser l'affirmation des désaccords, dès lors que ceux-ci ne remettent pas en cause les valeurs communes d'une société. Cette « démocratie d'expression », selon les mots de l'historien Pierre Rosanvallon (2014), pourrait être enrichie par une implication croissante des citoyens dans le cadre de dispositifs délibératifs et participatifs (dissertation n° 4). L'historien a rappelé dans *Le siècle du populisme* que la culture de la défiance très marquée aux États-Unis au début du xx^e siècle avait pu être endiguée par la mise en place de procédure de référendum, d'initiative populaire et de révocation des élus dans plus d'un tiers des États.

■ Conclusion

La confiance dans la politique apparaît durablement affaiblie alors que pèsent des doutes sur l'intégrité et l'efficacité du personnel politique. Si « la défiance est la première vertu du peuple libre » pour le journaliste révolutionnaire Brissot dans le *Patriote français* fondé en 1789, celle-ci ne peut être permanente. L'amélioration de l'information, l'accroissement du contrôle des gouvernants et l'exercice d'une vigilance citoyenne à l'égard des élus et de leurs actions devraient être encouragés pour renforcer la confiance dans la politique. Pour produire des effets, cette rénovation suppose de consolider le lien social dans le cadre des institutions intégratrices – école, formation, association, emploi. Le niveau élevé de confiance placé dans d'autres institutions – la Sécurité sociale (64 %), l'école (68 %), la police (70 %), les hôpitaux (81 %) d'après les données agrégées 2009-2019 du baromètre de la confiance politique du CEVIPOF – est une condition de la restauration de la confiance politique.



► Thèmes de réflexion

- Peut-on faire confiance aux pouvoirs publics ? (École nationale d'administration, 2017)
- La confiance dans les sociétés contemporaines. (École nationale supérieure de la sécurité sociale, 2013)
- Défiance, méfiance ou confiance dans les sociétés contemporaines. (École nationale de la magistrature, 2011)
- Que pensez-vous de cette affirmation de Jean Jaurès (au lycée d'Albi en 1903) : « La République est un grand acte de confiance et un grand acte d'audace » ? (Administrateur du Sénat, 2014)

► Lectures

- ALGAN, Yann, CAHUC, Pierre, *La Société de défiance*. Paris : Rue d'Ulm, 2016 (2007).
- MANIN, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Flammarion 2019 (1995).
- MARZANO, Michaëla, *Éloge de la confiance*. Paris : Fayard, 2012.
- ROSANVALLON, Pierre, *La Contre-Démocratie : La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Seuil, 2014 (2006).
- ROUBAN, Luc, *Les raisons de la défiance*. Paris : Presses de Sciences Po, 2022.

La possibilité d'instituer une justice impartiale détachée des intérêts des puissants a souvent été mise en doute, par Jean de la Fontaine dans *Les animaux malades de la peste* – « Selon que vous serez puissants ou misérables, les jugements de la cour vous rendront blanc ou noir » – ou Albert Camus dans *L'homme révolté* – « À nouveau, on confie donc la justice à ceux qui, seuls, ont la parole, les puissants ». En dépit de l'avènement de l'État de droit, associé à la séparation des pouvoirs, au respect du principe de légalité et à la protection des droits fondamentaux, il subsiste aujourd'hui une interrogation sur l'indépendance des juges vis-à-vis du pouvoir politique. Envisagée comme une autorité chargée de dire le droit au service de la société, la justice doit être impartiale en démocratie. Le juge contrôle l'activité de l'administration, il s'assure de la conformité des lois aux textes constitutionnels, il interprète les différentes sources aux cas d'espèce et offre son concours à la résolution des litiges. L'extension de l'activité du juge constatée ces dernières années pose des difficultés, variables selon les pays. Dans certaines démocraties, le juge ne disposerait pas d'une autorité et d'une autonomie suffisantes vis-à-vis du pouvoir politique pour exercer son office de façon totalement impartiale alors que dans d'autres, comme aux États-Unis notamment, les sociétés paraissent placées sous l'empire d'un « gouvernement des juges ». La question est celle de l'indépendance de la justice – en France de l'autorité judiciaire – et au-delà celle de la responsabilité des juges dans l'exercice de leur mission.

■ Centrale en démocratie, la justice est en France une autorité plutôt qu'un pouvoir

L'affirmation de l'autorité du juge ne s'est pas accompagnée de la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire

La justice a longtemps été dépendante du pouvoir politique. Le principe de l'indépendance du juge s'est notamment affirmé dans l'Antiquité romaine, le juge pouvant rendre des décisions fondées sur la nature et appropriées aux circonstances. Ce dernier a ensuite été concurrencé par l'arbitraire des seigneurs et le pouvoir de justice du roi, symbolisé par la « main de justice ». À partir du ^{xv}^e siècle en France, l'exercice de la justice a été délégué aux parlements composés de magistrats titulaires de leur charge qui détenaient un droit de remontrance et pouvaient rendre des arrêts de portée générale.

Mais le roi demeurait libre de rendre une justice retenue en son conseil, en chambres de justice ou par lettre de cachet. Celle-ci suffisait à « plonger un citoyen dans une prison, sans que le magistrat puisse venir à son aide », selon Mirabeau – lui-même enfermé selon cette modalité – dans *Des Lettres de cachet et des prisons d'État* (1782).

Lors de la Révolution française, la disparition de la monarchie n'a pas entraîné l'affirmation d'un pouvoir judiciaire. La mission du juge – « la bouche qui prononce les paroles de la loi » selon Montesquieu dans *L'esprit des lois* (1748) – se limitait à s'assurer de l'application homogène de la loi, expression de la volonté générale. En outre, le juge, soumis au pouvoir hiérarchique, ne pouvait pas connaître les litiges impliquant l'administration. Ces derniers relevaient du Conseil d'État, créé en 1799, qui rendait une justice retenue par le pouvoir exécutif. En parallèle, les révolutionnaires en France et aux États-Unis ont renforcé le lien entre la justice et le peuple en instituant les jurys populaires et l'élection des juges par les citoyens. En France, en dehors des juridictions professionnelles – les tribunaux de commerce et les juridictions du travail – le principe a été peu appliqué, bien que défendu par les républicains, à l'instar de Léon Gambetta dans son programme de Belleville de 1869. En revanche, aux États-Unis, le principe s'est imposé dans une majorité d'États.

La justice a acquis des prérogatives et une indépendance mais celle-ci n'est pas absolue. L'autorité du juge judiciaire puis celle du juge administratif ont été consolidées en France, comme l'a pointé l'historien Jacques Krynen (2012). Les juges ont acquis une fonction d'interprétation de la loi, le code civil de 1804 leur prescrivant de rendre justice même en cas de silence, d'obscurité ou d'insuffisance de la loi. Le développement de recueils de jurisprudence a conforté une autorité de nature technique. Par ailleurs, la Cour de cassation a acquis une fonction d'unification du droit. Le recours notamment à l'*obiter dictum* (« soit dit en passant ») lui a permis d'insérer dans un arrêt, une règle à valeur générale. Dans la *Contribution à la Théorie générale de l'État* (1920), le juriste Raymond Carré de Malberg évoque « une sorte de pouvoir législatif immanent ». Enfin, le Conseil d'État, devenu juge administratif de dernier ressort en 1849, a affirmé la responsabilité de l'État en 1873, institué le recours pour excès de pouvoir en 1901 et dégagé des principes généraux du droit lorsque les normes sont manquantes.

Les juges ont aussi gagné en indépendance vis-à-vis du gouvernement. Les principes de l'irresponsabilité et de l'immovibilité des magistrats ont été consacrés sous l'Empire. Le juge d'instruction, apparu en 1808, peut

mener ses enquêtes de façon indépendante, dans les limites de sa saisine, comme l'a illustré Balzac dans *l'Interdiction* (1836). Avisé et persévérant, le juge Popinot est plus soucieux d'établir la matérialité des faits que de favoriser sa carrière dans l'affaire de la marquise d'Espard, proche du Garde des Sceaux. Si l'indépendance des juges a été consacrée par la Constitution de la V^e République qui mentionne une autorité judiciaire, aucun pouvoir judiciaire n'a été reconnu, contrairement aux États-Unis. Les magistrats du parquet peuvent recevoir des instructions générales du ministère public et le pouvoir exécutif nomme aux plus hauts postes de la magistrature, après avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), chargé d'assister le chef de l'État dans sa fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

La justice a conforté sa place et son rôle auprès du pouvoir politique et des citoyens

L'autorité du juge s'est imposée pour assurer le respect de la constitution et défendre les droits des citoyens. La création de cours constitutionnelles après 1945 a favorisé ce mouvement.

L'institution des cours constitutionnelles en démocratie

Des cours constitutionnelles ont été établies dans des États vaincus après la Seconde Guerre mondiale – Allemagne, Italie et Japon – et des nouveaux États – Inde et Israël – pour s'assurer du respect de la constitution, en particulier dans des États fédéraux, et protéger les droits et libertés. Si certaines cours ont été élevées au rang de pouvoir autonome vis-à-vis des autres pouvoirs sur le modèle de la Cour suprême états-unienne, comme en Inde, d'autres ont été constituées comme des juridictions spécialisées, sur le modèle de la Cour constitutionnelle autrichienne. Relevant de ce second modèle, le Conseil constitutionnel a été institué en France par la Constitution de la V^e République. L'extension de la saisine du Conseil aux parlementaires en 1971 et l'élargissement, à partir de la décision *Liberté d'association* en 1974, du contrôle de la loi au bloc de constitutionnalité ont renforcé l'autorité de l'instance, tout comme l'ouverture d'un recours préjudiciel en 2008 permettant aux justiciables de soumettre une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). « La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution », selon la formule du Conseil constitutionnel dans une décision de 1985, à rebours de la tradition légicentriste. Cette évolution répond

au principe de justice défendu par le juriste autrichien Kelsen dans *La Démocratie : sa nature, sa valeur* (1932). Si le système démocratique doit être conforme au principe majoritaire, il doit aussi offrir aux parlementaires – et depuis Kelsen aux citoyens – la possibilité de saisir le juge constitutionnel pour faire contrôler la loi et garantir les droits de la minorité.

La protection des droits a aussi été assurée par des textes internationaux. En Europe, la Cour européenne des droits de l'homme, en charge de la protection de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée en 1950, a acquis une légitimité au regard de sa jurisprudence, de sa portée dans 46 États et en raison du droit au recours individuel. La France a ratifié la convention en 1974 et a autorisé le recours individuel en 1981.

La progression du rôle du juge a confirmé que la finalité des démocraties réside, au-delà des modalités d'exercice du pouvoir, dans la garantie des droits que le juge doit contribuer à préciser, comme l'a rappelé le juriste états-unien Ronald Dworkin (2014). Comparé à un écrivain, le juge œuvre à la rédaction d'un roman collectif en inscrivant sa décision dans une lignée de décisions ou en modifiant l'intrigue, en consacrant des principes applicables à l'espèce. La solution suppose de la part du juge de « prendre les droits au sérieux », de les mobiliser comme un atout à opposer aux impératifs liés à l'intérêt général et aux intérêts privés. Rejetant le conventionnalisme, selon lequel les droits doivent reposer sur les conventions du passé et le pragmatisme, qui tient le droit comme un moyen pour une société d'atteindre ses objectifs, Dworkin considère le droit comme devant être intégrité, c'est-à-dire défini sur une base cohérente en regard des décisions passées et juste, laissant au juge une liberté d'interprétation.

Le recours croissant à la justice a témoigné d'une judiciarisation de la société. Par ses décisions, le juge a contribué à la protection des droits, soit parce que ses décisions se sont imposées à travers la jurisprudence, soit parce qu'elles ont été suivies par des interventions du législateur. En France, la qualification du logement comme droit fondamental en 1995 ou la reconnaissance du préjudice écologique en 2012 ont été confirmées par la loi, respectivement en 2007 et 2012. En prise avec les attentes sociales, le juge remplit une diversité de missions, selon l'ancien magistrat Antoine Garapon (2014) : dire le droit en tenant compte de la jurisprudence, trancher les litiges en apportant un traitement équitable et individualisé, établir la vérité des

faits notamment de manière contradictoire et argumentée, sanctionner les infractions à la loi en veillant à la réintégration des personnes condamnées, garantir les libertés individuelles à toute personne mise en cause, détenue ou retenue et protéger les personnes fragilisées sans soutien.

La hausse du nombre de sollicitations de l'institution judiciaire pour arbitrer des questions auparavant réglées de façon autonome a entraîné une judiciarisation de la société. L'augmentation du contentieux est notamment liée aux évolutions de la famille, à l'amélioration de la protection des libertés, à la meilleure reconnaissance du statut de victime, à la moindre tolérance aux incivilités et à l'essor de la mise en cause de professionnels (A. Garapon, 2014). D'aucuns ont toutefois observé, en particulier le sociologue Jacques Commaille dans *A quoi nous sert le droit ?* (2015), que les évolutions contemporaines n'ont pas traduit une augmentation du recours au juge, par rapport à des périodes plus anciennes, mais un déplacement des objets des litiges soumis au juge. En tout état de cause, le recours au juge nécessite de bien définir les modalités d'exercice de son office et de clarifier ses rapports avec les autres instances de la société.

■ Les rapports entre justice, pouvoir politique et citoyens sont à clarifier

L'évolution de la justice peut éveiller la crainte d'un pouvoir exorbitant ou d'une soumission au gouvernement

La crainte d'un « gouvernement des juges » peut apparaître fondée. Les juges disposent de larges prérogatives concernant la qualification des faits ou l'interprétation des lois, comme l'avait reconnu Tocqueville, alors méfiant à l'égard de l'influence des juges, dans *La démocratie en Amérique* (1835-1840). Aux États-Unis, les juges des États qui expriment leur position sur les sujets de société, en particulier lors de leur campagne électorale, peuvent aussi poursuivre une carrière politique, à l'instar de William Clinton et Kamal Harris, élus en qualité de procureur général.

La dénonciation du « gouvernement des juges »
aux États-Unis et en France

Le thème du « gouvernement des juges » est apparu aux États-Unis au début du xx^e siècle à propos des conséquences de la décision *Marbury v. Madison* de 1803 par laquelle la Cour suprême