

CONSTRUCTIF

Des contributions
plurielles
aux grands
débats
de notre temps

Mars 2022 • n° 61

De la démocratie au XXI^e siècle



CONVAINCUE QUE LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ONT UN VRAI RÔLE À JOUER DANS LES GRANDS DÉBATS DE NOTRE TEMPS, ET PRENANT ACTE DE LA RARETÉ DES PUBLICATIONS DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE DANS L'UNIVERS ENTREPRENEURIAL, **LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT A PRIS L'INITIATIVE DE PUBLIER LA REVUE *CONSTRUCTIF*.**

DEPUIS 2002, AVEC COMME UNIQUE PARTI PRIS LE PLURALISME DES OPINIONS, *CONSTRUCTIF* OFFRE UNE TRIBUNE OÙ S'EXPRIMENT LIBREMENT LA RICHESSE ET LA DIVERSITÉ DES ANALYSES, DES EXPÉRIENCES ET DES APPROCHES DANS LES CHAMPS ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL.

EN DONNANT LA PAROLE À DES ACTEURS DE TERRAIN AUTANT QU'À DES CHERCHEURS DE DISCIPLINES ET D'HORIZONS MULTIPLES, *CONSTRUCTIF* A L'AMBITION DE CONTRIBUER À FOURNIR DES CLÉS POUR MIEUX IDENTIFIER LES ENJEUX MAIS AUSSI LES MUTATIONS ET LES RUPTURES D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN.

DIFFUSÉE TROIS FOIS PAR AN AUPRÈS D'UN PUBLIC DE PLUS DE 5000 DÉCIDEURS, REPRODUITE INTÉGRALEMENT SUR INTERNET. *CONSTRUCTIF* OFFRE AU LECTEUR DES ÉCLAIRAGES TOUJOURS DIVERS POUR L'AIDER À NOURRIR SA RÉFLEXION, PRENDRE DU REcul ET FAIRE DES CHOIX EN PRISE AVEC LES GRANDS ENJEUX COLLECTIFS.

constructif.fr

Retrouvez tous les numéros de *Constructif* sur son site Internet.

Les contributions y sont en libre accès avec une recherche par numéro, par mot-clé ou par auteur. Chaque auteur fait l'objet d'une fiche avec sa photo et ses principales ou plus récentes publications. Accédez à des contributions étrangères dans leur langue d'origine, mais aussi à des articles développés et à des bibliographies complémentaires. Informez-vous des thèmes des prochains numéros en remplissant un formulaire de contact.



1

Une belle notion et des menaces multiples

- 6 Liberté et représentation
Benjamin Constant
- 10 Démocratie : la matrice antique
Monique Canto-Sperber
- 14 Une brève histoire de la démocratie, d'Athènes à nos jours
Jean-Vincent Holeindre
- 18 Classements et déclassements de la démocratie dans le monde
Julien Damon
- 25 Une démocratie sans électeurs
Luc Rouban
- 29 Les populismes contre la démocratie
Pascal Perrineau
- 33 Les communautarismes à l'assaut de la démocratie
Pascal Bruckner
- 37 La démocratie malade des réseaux sociaux
Brice Couturier
- 41 La démocratie française par gros temps. Des Gilets jaunes à la Covid-19
Pierre-Henri Tavoillot
- 45 Gouvernement des juges et post-démocratie
Anne-Marie Le Pourhiet



2

Des modalités de renouveau

- 52 Limites et conditions de la démocratie délibérative
Dominique Schnapper
- 57 Les consultations citoyennes : un miroir aux alouettes
Olivier Babeau
- 61 La recette du tirage au sort
Gil Delannoï
- 65 Rendre la parole au peuple ? La question du RIC
Gwénaële Calvès
- 69 Faire entrer le long terme en démocratie
Pierre Rosanvallon
- 72 Refonder la démocratie sociale
Claude Tendil
- 76 La démocratie locale entre deux mondes
Philippe Estèbe
- 80 Le débat est un combat
Élisabeth Lévy
- 84 Faire de l'Union européenne un espace démocratique plus politique
Thierry Chopin
- 88 S'inspirer de la Suisse
François Garçon

AVANT-
PROPOS



© Arthur Maia

Revitaliser la démocratie ?

« *La démocratie est le pire des régimes, à l'exception de tous les autres.* » Signée Winston Churchill, célèbre pour ses bons mots, cette formule compte parmi les plus fameuses maximes de l'expertise politique. Nourrie de philosophie antique et de réalités contemporaines, elle désigne l'imperfection démocratique.

Équilibre entre peuple et pouvoir, égalité et liberté, la démocratie se présente sous différentes facettes. Elle se décline sous de nombreux qualificatifs. Si, aujourd'hui, elle est plus rarement dite « populaire », elle apparaît souvent comme sociale ou participative. Des institutions incarnent ces dimensions.

Dans toutes ses composantes, toutefois, elle apparaît mise à mal, par l'abstention notamment, et mise à l'épreuve, par les réseaux sociaux en particulier. Malaise dans la représentation et faiblesse de l'adhésion constituent deux de ses faiblesses. Sa force, jusqu'ici, réside dans ses capacités d'adaptation et d'innovation, pour se corriger et s'enrichir. Afin, toujours, de chercher à demeurer le moins mauvais des régimes. La discussion reste donc ainsi perpétuellement ouverte.

Pour son vingtième anniversaire – un bel âge de la vie –, *Constructif* se penche sur des questions fondamentales et trace des horizons. Avec, comme toujours, des auteurs aux convictions variées, qui nous proposent à la fois un état des lieux, un panorama et des perspectives. L'ensemble est versé au débat, démocratique bien entendu.

Olivier Salleron
Président

de la Fédération Française du Bâtiment



INTRODUCTION

« La démocratie vraie, c'est l'association intime, c'est la fusion de l'État et du citoyen. Aujourd'hui, le citoyen et l'État sont devenus étrangers l'un à l'autre. Le citoyen se détourne de l'État et l'État se méfie du citoyen. Oui, le citoyen se détourne de l'État. La meilleure preuve, le symbole le plus visible, c'est le grand nombre des abstentions. » C'est en ces termes que Pierre Mendès France mettait en garde le pays, dans son discours d'Évreux, en juin 1955. Constat qui entre en résonance avec la situation actuelle. Comment redonner confiance à nos concitoyens et faire vivre la démocratie au XXI^e siècle? Telle est l'ambition de ce numéro de *Constructif*, qui alimente ainsi le nécessaire débat sur la crise de la représentation et les conditions de son renouveau.

La démocratie représentative est en crise. La montée du populisme, la crise des Gilets jaunes, la polarisation des discours politiques en sont un symptôme. La concentration du pouvoir, sa centralisation et sa verticalité en sont un autre. Un rapport du Sénat de 2017 - « Démocratie représentative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017? » - analysait cette crise entourant la décision publique et formulait plusieurs propositions de nature à conforter une « démocratie coopérative ».

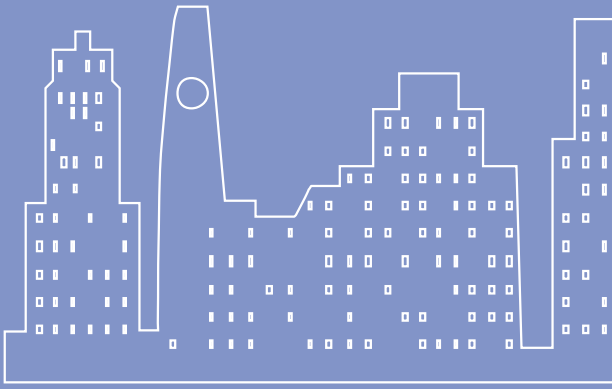
Pour y faire face, il faut d'abord un nouvel équilibre des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales, équilibre reposant sur une relation de confiance. La crise sanitaire a montré, une fois de plus, combien l'État central pouvait être lourd et empêtré, combien il a eu besoin de l'action des maires, des présidents de conseils départementaux et régionaux, comme des initiatives des entreprises et de la société civile. La verticalité de la gouvernance conduit à l'impuissance. La décision doit être rapprochée du citoyen.

Il faut ensuite articuler la démocratie représentative, seule légitime, avec des mécanismes de démocratie participative. Nous y sommes parvenus avec la démocratie sociale et l'article L.1 du Code du travail, qui préserve, de façon souple, la primauté de la loi.

En aucun cas, on ne peut faire d'une convention citoyenne un « Parlement des citoyens ». C'est méconnaître la force de l'élection, qu'il s'agisse du président de la République ou du Parlement, ou du référendum, et son corollaire, la responsabilité devant l'électeur. Pour autant, la démocratie participative, dans ses différentes formes (pétition, consultation numérique, référendum local, convention de citoyens), est devenue un complément utile à la démocratie représentative. Il reste à l'organiser et à en définir les limites.

Pour conclure, n'oublions jamais l'avertissement de Philippe Séguin : *« En vérité il n'y a pas de démocratie réelle sans culture démocratique, sans l'attachement largement partagé à des principes inviolables et sacrés qui garantissent le respect d'une certaine idée de l'homme. »*

Gérard Larcher
Président du Sénat



Une belle notion et des menaces multiples

6 Liberté et représentation

• Benjamin Constant

10 Démocratie : la matrice antique

• Monique Canto-Sperber

14 Une brève histoire de la démocratie, d'Athènes à nos jours

• Jean-Vincent Holeindre

18 Classements et déclassés de la démocratie dans le monde

• Julien Damon

25 Une démocratie sans électeurs

• Luc Rouban

29 Les populismes contre la démocratie

• Pascal Perrineau

33 Les communautarismes à l'assaut de la démocratie

• Pascal Bruckner

37 La démocratie malade des réseaux sociaux

• Brice Couturier

41 La démocratie française par gros temps. Des Gilets jaunes à la Covid-19

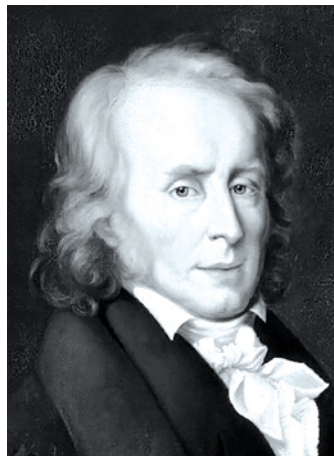
• Pierre-Henri Tavoillot

45 Gouvernement des juges et post-démocratie

• Anne-Marie Le Pourhiet

Liberté et représentation

**Benjamin
Constant**



Éminent penseur politique, Benjamin Constant (1767-1830) estime que le péril pour les démocraties modernes réside moins dans la perspective du despotisme que dans l'extension de l'indifférence individuelle. Dans ces extraits de son mémorable discours *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819), il souligne les nécessités et difficultés du système représentatif.

Messieurs,

Je me propose de vous soumettre quelques distinctions, encore assez neuves, entre deux genres de liberté, dont les différences sont restées jusqu'à ce jour inaperçues, ou du moins trop peu remarquées. L'une est la liberté dont l'exercice était si cher aux peuples anciens; l'autre, celle dont la jouissance est particulièrement précieuse aux nations modernes.

Des deux libertés¹

Demandez-vous d'abord ce que, de nos jours un Anglais, un Français, un habitant des États-Unis de l'Amérique, entendent par le mot de liberté.

C'est pour chacun le droit de n'être soumis qu'aux lois, de ne pouvoir être ni arrêté, ni détenu, ni mis à mort, ni maltraité d'aucune manière, par l'effet de la volonté arbitraire d'un ou de plusieurs individus. C'est pour chacun le droit de dire son opinion, de choisir son industrie et de l'exercer; de disposer de sa propriété, d'en abuser même; d'aller, de venir, sans en obtenir la permission, et sans rendre compte de ses motifs ou de ses démarches. C'est, pour chacun, le droit de se réunir à d'autres individus, soit pour conférer sur ses intérêts, soit pour professer le culte que lui et ses associés préfèrent, soit simplement pour remplir ses jours ou ses heures d'une manière plus conforme à ses inclinations, à ses fantaisies. Enfin, c'est le droit, pour chacun, d'influer sur l'administration du gouvernement, soit par la nomination de tous ou de certains fonctionnaires, soit par des représentations, des pétitions, des demandes, que l'autorité est plus ou moins obligée de prendre en considération. Comparez maintenant à cette liberté celle des anciens.

Celle-ci consistait à exercer collectivement, mais directement, plusieurs parties de la souveraineté tout entière, à délibérer, sur la place publique, de la guerre et de la paix, à conclure avec les étrangers des traités d'alliance, à voter les lois, à prononcer les jugements, à examiner les comptes, les actes, la gestion des magistrats, à les faire comparaître devant tout le peuple, à les mettre en accusation, à les condamner ou à les absoudre. Mais en même temps que c'était là ce que les anciens nommaient liberté, ils admettaient, comme compatible avec cette liberté collective, l'assujettissement complet de l'individu à l'autorité de l'ensemble. Vous ne trouvez chez eux presque aucune des jouissances que nous venons de voir faisant partie de la liberté chez les modernes. Toutes les actions privées sont soumises à une surveillance sévère. Rien n'est accordé à l'indépendance individuelle, ni sous le rapport des opinions, ni sous celui de l'industrie, ni surtout sous le rapport de la religion. La faculté de choisir son culte, faculté que nous regardons comme l'un de nos droits les plus précieux, aurait paru aux anciens un crime et un sacrilège. Dans les choses qui nous semblent les plus utiles, l'autorité du corps social s'interpose et gêne la volonté des individus.

Ainsi chez les anciens, l'individu, souverain presque habituellement dans les affaires publiques, est esclave dans tous ses rapports privés. Comme citoyen, il décide de la paix et de la guerre; comme particulier, il est circonscrit, observé, réprimé dans tous ses mouvements; comme portion du corps collectif, il interroge, destitue, condamne, dépouille, exile, frappe de mort ses magistrats ou ses supérieurs; comme soumis au corps collectif, il peut à son tour être privé de son état, dépouillé de ses dignités, banni, mis à mort, par la volonté discrétionnaire de

1. Les intertitres sont de la rédaction.

l'ensemble dont il fait partie. Chez les modernes, au contraire, l'individu, indépendant dans sa vie privée, n'est, même dans les États les plus libres, souverain qu'en apparence. Sa souveraineté est restreinte, presque toujours suspendue; et si à des époques fixes, mais rares, durant lesquelles il est encore entouré de précautions et d'entraves, il exerce cette souveraineté, ce n'est jamais que pour l'abdiquer.

Les anciens n'avaient aucune notion des droits individuels. Les hommes n'étaient, pour ainsi dire, que des machines dont la loi réglait les ressorts et dirigeait les rouages. Le même assujettissement caractérisait les beaux siècles de la république romaine; l'individu s'était en quelque sorte perdu dans la nation, le citoyen dans la cité.

États anciens, États modernes

Toutes les républiques anciennes étaient renfermées dans des limites étroites. La plus peuplée, la plus puissante, la plus considérable d'entre elles n'était pas égale en étendue au plus petit des États modernes. Par une suite inévitable de leur peu d'étendue, l'esprit de ces républiques était belliqueux; chaque peuple froissait continuellement ses voisins ou était froissé par eux. Poussés ainsi par la nécessité les uns contre les autres, ils se combattaient ou se menaçaient sans cesse. Ceux qui ne voulaient pas être conquérants ne pouvaient déposer les armes sous peine d'être conquis. Tous achetaient leur sûreté, leur indépendance, leur existence entière, au prix de la guerre. Elle était l'intérêt constant, l'occupation presque habituelle des États libres de l'Antiquité. Enfin, et par un résultat également nécessaire de cette manière d'être, tous ces États avaient des esclaves.

Le monde moderne nous offre un spectacle complètement opposé. Les moindres États de nos jours sont incomparablement plus vastes que Sparte ou que Rome durant cinq siècles. La division même de l'Europe en plusieurs États, est, grâce aux progrès des Lumières, plutôt apparente que réelle.

Cette différence en amène une autre. La guerre est antérieure au commerce; car la guerre et le commerce ne sont que deux moyens différents d'atteindre le même but : celui de posséder ce que l'on désire. Le commerce n'est qu'un hommage rendu à la force du possesseur par l'aspirant à la possession. C'est une tentative pour obtenir de gré à gré ce qu'on n'espère plus conquérir par la violence. Un homme qui serait toujours le plus fort n'aurait jamais l'idée du commerce. C'est l'expérience qui, en lui prouvant que la guerre, c'est-à-dire l'emploi de sa force contre la force d'autrui, l'expose à diverses résistances et à divers échecs, le porte à recourir au commerce, c'est-à-dire à un moyen plus doux et plus sûr d'engager l'intérêt d'un autre à consentir à ce qui convient à son intérêt. La guerre

est l'impulsion, le commerce est le calcul. Mais par là même il doit venir une époque où le commerce remplace la guerre. Nous sommes arrivés à cette époque.

Athènes était de toutes les républiques grecques la plus commerçante; aussi accordait-elle à ses citoyens infiniment plus de liberté individuelle que Rome et que Sparte. Cependant, comme plusieurs des autres circonstances qui décidaient du caractère des nations anciennes existaient aussi à Athènes; comme il y avait une population esclave, et que le territoire était fort resserré, nous y trouvons des vestiges de la liberté propre aux anciens. Le peuple fait les lois, examine la conduite des magistrats, somme Périclès de rendre des comptes, condamne à mort les généraux qui avaient commandé au combat des Arginuses. En même temps l'ostracisme, arbitraire légal et vanté par tous les législateurs de l'époque, l'ostracisme, qui nous paraît et doit nous paraître une révoltante iniquité, prouve que l'individu était encore bien plus asservi à la suprématie du corps social à Athènes qu'il ne l'est de nos jours dans aucun État libre de l'Europe.

Droits politiques et indépendance privée

Nous ne pouvons plus jouir de la liberté des anciens, qui se composait de la participation active et constante au pouvoir collectif. Notre liberté à nous doit se composer de la jouissance paisible de l'indépendance privée. La part que, dans l'Antiquité, chacun prenait à la souveraineté nationale n'était point, comme de nos jours, une supposition abstraite. La volonté de chacun avait une influence réelle : l'exercice de cette volonté était un plaisir vif et répété. En conséquence, les anciens étaient disposés à faire beaucoup de sacrifices pour la conservation de leurs droits politiques et de leur part dans l'administration de l'État. Chacun, sentant avec orgueil tout ce que valait son suffrage, trouvait dans cette conscience de son importance personnelle un ample dédommagement.

Ce dédommagement n'existe plus aujourd'hui pour nous. Perdu dans la multitude, l'individu n'aperçoit presque jamais l'influence qu'il exerce. Jamais sa volonté ne s'empreint sur l'ensemble; rien ne constate à ses propres yeux sa coopération. L'exercice des droits politiques ne nous offre donc plus qu'une partie des jouissances que les anciens y trouvaient, et en même temps les progrès de la civilisation, la tendance commerciale de l'époque, la communication des peuples entre eux, ont multiplié et varié à l'infini les moyens de bonheur particulier.

Il s'ensuit que nous devons être bien plus attachés que les anciens à notre indépendance individuelle. Car les anciens, lorsqu'ils sacrifiaient cette indépendance aux droits politiques, sacrifiaient moins pour obtenir plus; tandis qu'en faisant le même sacrifice, nous donnerions plus pour obtenir moins.

Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances.

L'indépendance individuelle est le premier besoin des modernes. En conséquence, il ne faut jamais en demander le sacrifice pour établir la liberté politique.

Il s'ensuit qu'aucune des institutions nombreuses et trop vantées qui, dans les républiques anciennes, gênaient la liberté individuelle, n'est point admissible dans les temps modernes.

Puisque nous vivons dans les temps modernes je veux la liberté convenable aux temps modernes.

La liberté individuelle, je le répète, voilà la véritable liberté moderne. La liberté politique en est la garantie; la liberté politique est par conséquent indispensable. Mais demander aux peuples de nos jours de sacrifier comme ceux d'autrefois la totalité de leur liberté individuelle à leur liberté politique, c'est le plus sûr moyen de les détacher de l'une; et quand on y serait parvenu, on ne tarderait pas à leur ravir l'autre.

Nous possédons encore aujourd'hui les droits que nous eûmes de tout temps, ces droits éternels à consentir les lois, à délibérer sur nos intérêts, à être partie intégrante du corps social dont nous sommes membres. Mais les gouvernements ont de nouveaux devoirs. Les progrès de la civilisation, les changements opérés par les siècles, commandent à l'autorité plus de respect pour les habitudes, pour les affections, pour l'indépendance des individus. Elle doit porter sur tous ces objets une main plus prudente et plus légère.

Cette réserve de l'autorité, qui est dans ses devoirs stricts, est également dans ses intérêts bien entendus; car si la liberté qui convient aux modernes est différente de celle qui convenait aux anciens, le despotisme qui était possible chez les anciens n'est plus possible chez les modernes.

La nécessité du système représentatif

Que le pouvoir s'y résigne donc; il nous faut la liberté, et nous l'aurons; mais comme la liberté qu'il nous faut est différente de celle des anciens, il faut à cette liberté une autre organisation que celle qui pourrait convenir à la liberté antique. Dans celle-ci, plus l'homme consacrait de temps et de forces à l'exercice de ses droits politiques, plus il se croyait libre; dans l'espèce de liberté dont nous sommes susceptibles, plus l'exercice de nos droits politiques

nous laissera de temps pour nos intérêts privés, plus la liberté nous sera précieuse.

De là vient, Messieurs, la nécessité du système représentatif. Le système représentatif n'est autre chose qu'une organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même. Les individus pauvres font eux-mêmes leurs affaires; les hommes riches prennent des intendants. C'est l'histoire des nations anciennes et des nations modernes. Le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même. Mais, à moins d'être insensés, les hommes riches qui ont des intendants examinent, avec attention et sévérité, si ces intendants font leur devoir, s'ils ne sont ni négligents, ni corruptibles, ni incapables; et pour juger de la gestion de ces mandataires, les commettants qui ont de la prudence se mettent bien au fait des affaires dont ils leur confient l'administration. De même, les peuples, qui dans le but de jouir de la liberté qui leur convient recourent au système représentatif, doivent exercer une surveillance active et constante sur leurs représentants, et se réserver à des époques, qui ne soient pas séparées par de trop longs intervalles, le droit de les écarter s'ils ont trompé leurs vœux, et de révoquer les pouvoirs dont ils auraient abusé.

Car, de ce que la liberté moderne diffère de la liberté antique, il s'ensuit qu'elle est aussi menacée d'un danger d'espèce différente.

Le danger de la liberté antique était qu'attentifs uniquement à s'assurer le partage du pouvoir social, les hommes ne fissent trop bon marché des droits et des jouissances individuelles.

Le danger de la liberté moderne, c'est qu'absorbés dans la jouissance de notre indépendance privée, et dans la poursuite de nos intérêts particuliers, nous ne renoncions trop facilement à notre droit de partage dans le pouvoir politique.

La liberté politique soumettant à tous les citoyens, sans exception, l'examen et l'étude de leurs intérêts les plus sacrés, agrandit leur esprit, nobilit leurs pensées, établit entre eux tous une sorte d'égalité intellectuelle qui fait la gloire et la puissance d'un peuple.

Loin donc, Messieurs, de renoncer à aucune des deux espèces de liberté dont je vous ai parlé, il faut apprendre à les combiner l'une avec l'autre. Les institutions doivent accomplir les destinées de l'espèce humaine; elles atteignent d'autant mieux leur but qu'elles élèvent le plus grand nombre possible de citoyens à la plus haute dignité morale. ●

Démocratie : la matrice antique

**Monique
Canto-Sperber**

Philosophe, directrice de recherche au CNRS,
ancienne directrice de l'École normale supérieure.



La démocratie dans les cités grecques antiques était de forme plurielle. Opposée à la monarchie, à l'oligarchie ou à la tyrannie, elle n'incarne pas un type démocratique pur. En témoignent ses réformes successives, la variété des procédures et la diversité des thèses à son endroit. Reste une figure historique exemplaire, avec l'établissement des droits et des devoirs des citoyens.

La signification littérale du terme démocratie est bien connue, à savoir le pouvoir (*kratos*) au peuple (*demos*). De fait, on se représente souvent la démocratie telle qu'elle était pratiquée dans la Grèce antique comme un type de régime où tous les citoyens pouvaient participer à l'assemblée et au conseil, les deux instances suprêmes du régime athénien, sans distinction de fortune ni même d'origine de fortune, qu'ils soient paysans, artisans ou commerçants.

Assurément, de nombreuses cités grecques du IV^e siècle semblent présenter un tel régime mais sous des formes si différentes les unes des autres qu'on chercherait en vain un exemple typique de démocratie. Car dans les quelques cas bien documentés dont nous disposons, la réalité politique de la démocratie ne correspond que rarement, sinon jamais, à cette représentation canonique. Les auteurs de l'époque hellénistique étaient déjà bien conscients de la difficulté, puisqu'ils en sont venus à désigner comme « démocratique » toute cité qui n'était pas gouvernée par un roi. Le décalage entre l'image de la démocratie grecque, présentée encore aujourd'hui comme la forme achevée de la démocratie, et ce que fut dans l'histoire sa réalité institutionnelle est instructive sur les ambiguïtés de l'idéal démocratique grec.

Ce que démocratie veut dire, entre banalisation et altération d'un modèle politique

L'une des premières occurrences du terme « démocratie » se trouve dans la pièce d'Eschyle, *Les suppliantes*, composée vers 460, lorsque Thésée répond au héraut thébain : « Cette ville ne dépend pas d'un seul homme, elle est libre : le peuple y commande à son tour, et les magistrats s'y renouvellent tous les

ans, la prépondérance n'y appartient pas à la richesse, et le pauvre y possède des droits égaux. » Il est bien question de « pouvoir du peuple », mais que signifie cette expression ? Le terme *kratos* désigne en général le pouvoir exercé sur soi-même, par opposition à l'*arkhé*, qui se réfère plutôt au pouvoir sur autrui. La *democratia* serait donc le pouvoir que le peuple exerce sur lui-même, tandis que l'*arkhecratia* aurait désigné le pouvoir que le peuple exerce sur autre chose que lui-même, à savoir l'aristocratie, et pourtant le terme *demos*, quant à lui, sert plutôt à désigner le peuple par opposition à l'aristocratie. Sans commenter davantage le sens de ces termes, on voit déjà combien la « démocratie » en Grèce ancienne ne peut être détachée de l'histoire des affrontements qui opposèrent les démocrates aux aristocrates tout au long du V^e siècle avant l'ère chrétienne. Dans l'oraison funèbre des morts de la première année de la guerre du Péloponnèse, morceau de bravoure de son ouvrage *La guerre du Péloponnèse*, Thucydide présente du reste la démocratie comme le régime qui vise à faire le bien du peuple, mais pas nécessairement le régime où le pouvoir appartient au peuple. Ce n'est qu'après la tyrannie des Trente, qui sévit pendant quatre ans à Athènes à la fin de la guerre du Péloponnèse, que l'oligarchie fut durablement discréditée tandis que la démocratie s'imposait comme la forme politique dominante.

La démocratie dans l'Athènes classique : réalité ou mythe ?

Le régime démocratique à Athènes fut une façon de répondre aux crises politiques qui survinrent au cours du VI^e siècle. L'esclavage pour dettes affectait massivement les paysans non propriétaires, tandis que l'émergence, due au développement des échanges commerciaux, d'une classe d'artisans, d'armateurs et

de négociants capables de se procurer un équipement d'hoplite et donc de défendre la cité mettait durement en cause le monopole politique de la noblesse.

La transition vers la démocratie se fit en deux étapes. D'abord à la faveur de mesures visant à l'établissement d'une démocratie des citoyens libres, avec un tribunal affirmant l'autorité de l'État au-dessus des vengeances et rivalités familiales, ensuite avec l'instauration d'une communauté politique fondée sur une redistribution des terres destinée à amoindrir le pouvoir local des propriétaires les plus fortunés et à briser la domination des groupes familiaux. À la faveur de cette dernière réforme, un citoyen athénien se définissait par son appartenance à un *dème* (circonscription administrative de base de la vie civique), chaque tribu, il y en avait dix en tout, étant formée de *dèmes* appartenant à la ville, à la côte et à l'intérieur. La réforme de Solon acta aussi la suppression de l'esclavage pour dettes et l'instauration de quatre groupes sociaux et économiques (les aristocrates ou Eupatrides, les cultivateurs, la classe populaire et les esclaves) ainsi que la création de l'Héliée, un tribunal populaire ouvert à tous.

L'*ekklesia*, ou assemblée des citoyens, comportait en moyenne 6 000 membres, décidant à main levée, à partir d'une majorité simple. La *boulè*, ou conseil, était composée de 500 membres et siégeait de manière permanente. La réforme de Clisthène, vers la fin du V^e siècle, introduisit le tirage au sort pour la désignation des membres de la *boulè* et ceux de l'Héliée. Les prytanes, ou plus hauts magistrats, étaient désignés par un système d'alternance régulière, ce qui réservait cette fonction aux plus hautes classes, la peuple n'y ayant pas accès. Enfin, Périclès mit en place une indemnité journalière de présence au sein de l'Héliée et de la *boulè*, permettant aux citoyens de ne pas travailler pour vaquer à leurs obligations politiques.

Après la fin de la guerre du Péloponnèse et l'occupation d'Athènes par Sparte qui instaura le régime des Trente tyrans, la démocratie athénienne commença de péricliter. Les événements politiques créèrent les conditions de sa disparition progressive. Après la mort d'Alexandre, Athènes adopta une forme de plus en plus oligarchique : on vit se succéder des régimes le plus souvent imposés par un pouvoir extérieur, même si les institutions de la démocratie se maintinrent jusqu'à l'époque romaine.

Telle fut la démocratie athénienne. Quel était le sens politique de ce régime ? Comment était-il jugé ? Pour répondre à ces questions il n'y a pas de meilleures sources que Platon et Aristote.

Platon et Aristote face à la démocratie : des critiques toujours présentes

Platon fut le premier penseur à critiquer en philosophe la réalité politique de son temps. Toutefois, l'analyse platonicienne de la démocratie est largement inspirée par l'attitude de Socrate dans l'Athènes des heures sombres, les dernières années de la guerre du Péloponnèse et le retour de la démocratie après la tyrannie des Trente. La démocratie était pour Socrate synonyme d'impuissance politique et de triomphe de la démagogie. Sa vie en porte le témoignage, comme le rappelle la défense qu'il opposa au tribunal démocratique qui le condamna à mort en 399. Non seulement la participation à la vie politique en démocratie est source de danger, le verdict dont Socrate fut la cible en témoigne, mais surtout, selon lui, le plus bel accomplissement politique d'un citoyen n'est pas de siéger dans les assemblées : bien au contraire, il consiste d'abord à rappeler les exigences de la vérité et de la justice dont la pratique démocratique ne tient aucun compte.

« *L'art qui s'occupe de l'âme, je l'appelle politique* », déclare Socrate dans une page fameuse du *Gorgias*. Cela signifie que le gouvernement vertueux doit s'occuper de rendre la cité meilleure en s'appuyant sur la justice et la raison, au lieu de chercher à satisfaire le désir de ceux qui y vivent. On imagine aisément combien ces thèses étaient choquantes dans une Athènes où l'on justifiait la démocratie par le débat public et la sélection des gouvernants par tirage au sort et désignation majoritaire.

Ces intuitions socratiques sont au fondement de la critique que Platon fait de la démocratie. Dans la généalogie des cités que présentent les livres II et III de la *République*, Platon évoque une « *cité gonflée d'humeurs* » que caractérisent l'accumulation des richesses, la guerre et la zizanie constantes, la confusion des fonctions, la prétention de tous à faire de la politique et à défendre la cité. C'est une condamnation à peine voilée de la démocratie de son temps, à laquelle il opposera la cité juste que gouvernent les gardiens de cités, devenus philosophes.

En contrepoint de cet exposé, on trouve dans le livre VIII de la *République*, mais aussi dans les *Lois*, une description plus nuancée de la démocratie. Elle est présentée comme la forme dégénérée de la cité idéale, qui advient quand ses gouvernants ne s'occupent plus du bien mais se gonflent « *d'injustice et de démesure* ». En démocratie, la compétence politique disparaît, chaque individu devient son maître, et l'on trouve dans ce type de régime autant d'États que d'individus jusqu'au moment où, se cherchant un protecteur, ce régime se transforme en tyrannie. L'exposé des *Lois* va encore plus loin : la démocratie y est présentée comme le meilleur des régimes quand toutes les autres constitutions sont dérégées, « *mais si elles sont bien ordonnées, la démocratie est le pire où l'on puisse vivre* ». Pourtant, la meilleure cité des *Lois* est une constitution mixte, mélange de démocratie et de monarchie, où les magistrats sont désignés par choix et élection et où plusieurs conseils veillent sur la légalité des lois. Aristote, Polybe, les humanistes de la Renaissance et Machiavel reprendront la typologie de Platon.

Les réflexions d'Aristote sur la démocratie sont comme celles de Platon modelées sur la réalité politique de son temps, les petites cités indépendantes étant à ce moment-là en voie de disparition, car progressivement absorbées par l'empire macédonien. L'autorité politique dans un régime idéal doit être, selon lui, exercée entre des individus égaux. Elle résulte d'abord du choix délibéré de vivre ensemble et repose sur l'amitié. Sa légitimité vient du fait de commander à des êtres libres réunis en assemblée de citoyens et qui peuvent être à la fois gouvernants et gouvernés. Cela ressemble fort au régime démocratique décrit plus haut, une forme de démocratie directe où chaque citoyen, partie du corps délibératif, est éligible et peut occuper plusieurs fonctions. Mais, dans la réalité, la démocratie n'est que la forme dégénérée de cet État parfait, car le pouvoir y est confisqué par les pauvres qui gouvernent pour leur intérêt et commandent à des esclaves (*Politique*, III).

L'idéal démocratique grec fut une source d'inspiration toujours vive

Quand les révolutions démocratiques modernes se produisirent en Europe à partir de la fin du XVIII^e siècle, la démocratie de l'Athènes antique était bien le seul exemple historique qui pouvait illustrer les idées politiques nouvelles. Son souvenir était omniprésent chez des hommes pétris d'humanités classiques au moment où il leur fallait créer de toutes pièces un

système politique inédit. Aux États-Unis, les pères fondateurs firent de la démocratie antique un modèle, sans oublier d'y associer l'influence des principes de Montesquieu relatifs à l'équilibre des pouvoirs. Les révolutionnaires français multiplièrent, quant à eux, les références à la Grèce antique jusqu'à installer la statue d'Athéna devant l'Assemblée nationale. Enfin, les philosophes radicaux anglais firent de la démocratie grecque un sujet d'étude et un modèle vivant, associant recherches historiques (George Grote, l'un des chefs du mouvement, fut le premier historien de l'Antiquité) et propositions de réforme politique.

La question persiste pourtant : la démocratie antique était-elle une démocratie au sens où nous définissons aujourd'hui ce régime ? Ni les femmes ni les esclaves n'étaient citoyens, ils n'avaient donc aucun accès au pouvoir politique, judiciaire et économique auquel donnait droit la démocratie. Par ailleurs, les démocraties antiques ne connaissaient ni le suffrage universel ni l'égalité des droits. Elles ne semblent pas non plus avoir ouvert leurs magistratures à tous les citoyens. Certes, elles permettaient la participation politique à une large partie d'entre eux et allaient jusqu'à identifier la liberté du citoyen à cette participation (ce que Benjamin Constant interprétera comme « *la liberté des anciens* »). Elles faisaient aussi de la liberté de parole en politique un devoir, mais de tels droits ne concernaient qu'une partie des individus vivant dans la cité.

À l'inverse, les Athéniens du V^e siècle auraient considéré nos démocraties modernes comme des oligarchies, car les citoyens n'y sont que représentés dans l'Assemblée. Quelques-unes des pratiques de la démocratie antique ont pourtant subsisté jusqu'à aujourd'hui et semblent même connaître une faveur nouvelle, en particulier les votations régulières (comme celles pratiquées par la démocratie suisse : rien de comparable avec le caractère exceptionnel d'un référendum dans notre Constitution) ou le recours au tirage au sort (comme pour la sélection des jurés d'assises dans notre pays ou des bénéficiaires de la *green card* aux États-Unis).

Toutefois, même si elle ne peut être reproduite, la démocratie grecque garde quelque chose d'exemplaire. Elle a fait de la participation politique un droit qui appartient à chaque citoyen, et un devoir à accomplir sous peine d'amende, et qui doit être indemnisé. Un bel idéal que les démocraties modernes n'ont pas encore trouvé le moyen de promouvoir à leur façon. ●

Une brève histoire de la démocratie, d'Athènes à nos jours

**Jean-Vincent
Holeindre**

Professeur de science politique à l'université Panthéon-Assas.



Régime politique distinct historiquement de la monarchie et de l'aristocratie, la démocratie est à la fois un ensemble d'expériences et une promesse sans cesse renouvelée. Avec des débats toujours puissants sur les équilibres entre gouvernants et gouvernés, représentants et représentés, il s'agit de faire vivre le bien commun et la coexistence des deux grands principes de liberté et d'égalité.

Dans l'aire occidentale, la science politique a été fondée par Platon et Aristote au IV^e siècle avant notre ère¹. Elle est animée par une question principale : identifier le meilleur régime politique pour gouverner la cité (*polis*), la communauté des citoyens. Par régime, il faut entendre l'architecture institutionnelle et les pratiques politiques qui encadrent la vie commune et permettent la réalisation du bien commun.

Dans ce cadre, la démocratie constitue une possibilité. La cité y est gouvernée par ses citoyens. Le peuple (*demos*), pris dans son ensemble (à l'exception notable des femmes, des métèques et des esclaves), se gouverne lui-même et exerce le pouvoir (*kratos*), au sens où il est considéré comme le souverain juge des actions et des décisions politiques.

Un régime parmi d'autres

Outre la démocratie, deux autres régimes sont possibles aux yeux de Platon et d'Aristote : la monarchie, qui est gouvernée par un seul (le roi) et l'aristocratie, qui est gouvernée par quelques-uns, les « meilleurs » (*aristoi*), se distinguant par l'hérédité et la compétence. La *Constitution d'Athènes*, qui nous est parvenue grâce à Aristote, s'inspire de l'exigence démocratique : la vie politique y est organisée autour d'un régime d'assemblées (*ekklesia*, la *boulè*), qui consacre la magistrature de la parole et l'impératif de délibération².

Pour autant, ce n'est pas la démocratie qui recueille les faveurs de Platon et d'Aristote. À leurs yeux, elle est une forme corrompue de la *politéia*, la république idéale. Les philosophes grecs voyaient dans le régime mixte, de tendance aristocratique, le mieux à même de combiner les aspirations des différentes strates de la cité. Ainsi, la cité idéale est un savant dosage entre

les trois régimes disponibles. Rome, selon Cicéron, est parvenue à cet idéal en forgeant une république aristocratique, où les assemblées populaires, le Sénat et la magistrature consulaire épousent les tendances à l'œuvre dans toute communauté politique.

Par conséquent, les deux grands exemples antiques, Athènes et Rome, font de la démocratie un régime parmi d'autres : l'expérience de la démocratie athénienne, qui dura deux siècles, constitue un phare pour tous ceux qui aiment la démocratie, mais dans le monde grec, c'est plutôt l'aristocratie et la monarchie qui dominent, notamment à Sparte. Quant à Rome, elle développe certaines pratiques qui ont inspiré nos conceptions démocratiques modernes, notamment l'inclusion des coutumes étrangères dans la culture dominante, mais le régime lui-même, sur le plan institutionnel, était peu démocratique.

La mécanique moderne de la représentation

À l'époque antique, la démocratie s'épanouit dans le cadre de la cité, c'est-à-dire une communauté de citoyens qui forme un tout indivisible. Le peuple se gouverne sans médiation. Certes, il existe dans l'Athènes classique des instances représentatives, à l'instar de la *boulè*, mais la part de représentation est limitée et elle est contrebalancée par la pratique du tirage au sort et de l'ostracisme, qui visent à éviter l'émergence de démagogues et de politiques « professionnels ».

À l'époque moderne s'opère un renversement de perspective : la représentation devient l'élément structurant d'un régime démocratique qui opère une séparation entre gouvernants et gouvernés. C'est l'élection, *a fortiori* au suffrage universel, qui confère au gouvernement sa légitimité politique³.

1. Pour une perspective générale sur l'histoire et l'actualité démocratiques, voir Jean-Vincent Holeindre (dir.), *La démocratie. Entre défis et menaces*, éditions Sciences humaines, 2020.

2. Mogens Herman Hansen, *La démocratie athénienne. À l'époque de Démosthène*, les Belles Lettres, 1993.

3. Marcel Gauchet, *L'avènement de la démocratie*, 4 vol., Gallimard, 2007-2018.

Au sein des États-nations modernes, les citoyens confient ainsi à des représentants le soin d'exercer le pouvoir. Comme l'a montré Bernard Manin, ce dispositif confère aux élus – le mot ici prend son sens quasi religieux ou spirituel – une dimension aristocratique, ces derniers constituant le petit nombre des individus choisis par le grand nombre, le peuple, en vertu de compétences politiques⁴.

Cette distinction moderne entre gouverné et gouvernant est aussi fondatrice que problématique. Elle oriente la recherche du bien commun, mais elle implique une forme de dépossession fonctionnelle des premiers au profit des seconds. Le citoyen accepte que le pouvoir soit exercé par d'autres et sa participation s'en trouve de fait réduite. Par conséquent, son intérêt pour la chose publique peut s'étioiler. Benjamin Constant l'avait souligné de manière éclairante : la liberté des anciens suppose la participation active et l'engagement civique de tous les citoyens, celle des modernes organise le partage des rôles entre gouvernants, qui mènent l'action politique, et gouvernés, qui y consentent (ou pas) par le biais de l'opinion. De même, la démocratie moderne distingue le citoyen de l'individu⁵. Avant même qu'il soit question de démocratie participative ou délibérative, les penseurs libéraux du XIX^e avaient bien perçu le problème qui guette les démocraties représentatives : l'individu prend le pas sur le citoyen, et les intérêts particuliers dévorent l'intérêt général. Le bien commun au sens antique tend à s'effacer mécaniquement.

Une société libre et égalitaire

Au sens moderne, la démocratie ne peut être réduite à un régime. Elle façonne les mœurs autant que les institutions. Tocqueville l'a montré de manière magistrale : la démocratie est aussi une forme de société reposant sur deux principes moraux et politiques, la liberté et l'égalité. Dans *De la démocratie en Amérique*, il considère que ces deux principes ne transforment pas seulement l'idée que l'on se fait du bon gouvernement, mais aussi la réalité des rapports sociaux ordinaires.

La liberté se joue à trois niveaux. Liberté du citoyen d'abord, de s'associer, de s'engager, de penser librement, de faire entendre sa voix dans l'espace public, ce qu'on appelle les libertés fondamentales ; liberté de l'individu ensuite, qui vise à se réaliser comme sujet de sa propre histoire familiale, économique et personnelle ; liberté collective enfin, les citoyens étant liés entre eux par une communauté de destin, qui est bien davantage qu'une somme d'individualités éparses. Comme l'a bien montré Rousseau, toute société est un corps politique qui, « pris individuellement, peut être

considéré comme un corps organisé, vivant, et semblable à celui de l'homme »⁶. Mais pour le penseur de Genève, la démocratie était impossible à l'époque moderne, les nations disposant d'un corps trop imposant pour être manœuvré. La démocratie était appelée à demeurer un idéal, et la liberté une chimère.

À l'image de la liberté, l'égalité est le deuxième pilier des démocraties modernes, en même temps qu'une promesse jamais tenue. Tocqueville évoque, dans *De la démocratie en Amérique*, « l'égalisation des conditions », c'est-à-dire la dynamique égalitaire qui met fin aux hiérarchies verticales de l'Ancien régime, par exemple la subordination de l'esclave au maître. Dans le cas de la France, le constat de l'inégalité fondatrice des citoyens, combiné aux inégalités économiques entre la classe des « privilégiés » et celle des « sans-grade » sous le régime monarchique, a été pour beaucoup dans le soulèvement révolutionnaire.

De là, souligne Pierre Rosanvallon, une certaine conception de l'égalité a été « inventée », sur la base d'une triple exigence⁷. Exigence de similarité tout d'abord : il s'agit de fonder une « société de semblables » par l'abolition des privilèges. La démocratie est par excellence le régime de l'égalité définie comme similitude politique et juridique entre les citoyens. Exigence d'indépendance ensuite, qui suppose de garantir la jouissance pleine et entière des libertés individuelles. Exigence de citoyenneté enfin : l'épanouissement de l'individu, selon les révolutionnaires français et américains, n'était pas possible sans la constitution d'une « communauté de citoyens », à travers l'acte de vote.

Ces deux grands principes, liberté et égalité, sont plus ou moins garantis selon les pays. Les démocraties sont toujours imparfaites, à géométrie variable. Certaines se veulent égalitaires, mais restreignent les libertés civiles, d'autres encouragent l'initiative individuelle, mais tolèrent de fortes inégalités. D'autres principes sont par ailleurs mobilisés pour mesurer la qualité des démocraties, comme l'existence d'instances de participation et de délibération. En somme, la démocratie « pure » n'existe pas. Il n'existe que des expériences, ainsi que le suggère Claude Lefort, caractérisant la démocratie par son indétermination essentielle dans *L'invention démocratique* (1980).

Un modèle fragilisé

De ces questionnements hérités de la science politique ancienne et moderne, les États-nations modernes ont préservé la recherche du bien commun (devenu « intérêt général »). On pensait résolue la question

4. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, « Champs », Flammarion, 1995.

5. Benjamin Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, discours prononcé à l'Athénée royal de Paris en 1819. Voir les extraits de ce discours en ouverture de ce numéro de *Constructif*.

6. Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, 1755.

7. Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Seuil, 2011.

du meilleur régime, la démocratie étant en mesure de répondre à la plupart des aspirations humaines. Des auteurs comme Francis Fukuyama ont annoncé la « fin de l'Histoire » au moment de la chute du mur de Berlin, estimant qu'avec la fin de l'empire soviétique le monde était voué à une démocratisation complète.

Cet optimisme a été de courte durée. Le modèle démocratique, que l'on disait triomphant dans les années 1990, est fragilisé. Certains évoquent même la mort des démocraties et s'interrogent sur l'avènement d'autres modèles qui seraient plus efficaces à défaut d'être moins aimables ou émancipateurs⁸. Certes, les aspirations démocratiques à travers le monde (Hong-kong, Chili, Bolivie, etc.) n'ont jamais été aussi fortes, mais outre le fait qu'elles sont souvent réprimées par les pouvoirs en place, elles cohabitent avec une montée de la demande autoritaire que révèle notamment le succès électoral des partis dits populistes.

De plus, les mobilisations populaires en faveur de la démocratie se soldent souvent par un retour de bâton autoritaire. Les Printemps arabes sont de ce point de vue symptomatiques : ils ont donné lieu à des mobilisations sans précédent au cœur des sociétés, et en particulier parmi les jeunes, mais leur traduction politique n'a pas été à la hauteur des espoirs suscités. En lieu et place de la démocratie imaginée ou rêvée, c'est la désunion voire la guerre civile qui s'est imposée, la Syrie étant l'exemple le plus tragique de ces promesses restées lettre morte.

Dans les « vieilles » démocraties occidentales, les mobilisations et les inquiétudes populaires s'expriment sur fond d'affaiblissement politique et économique, perçu ou réel. Le modèle, longtemps attractif, incarné par l'Europe et les États-Unis, est mis en cause, faute de tenir sur la durée les promesses de progrès. Le libéralisme politique, longtemps vu comme une source d'émancipation, s'est mué en néolibéralisme où l'État semble impuissant à améliorer le sort des citoyens, mais compense par l'imposition de normes vues comme arbitraires.

Le capitalisme, considéré par les libéraux comme un levier de démocratisation, apparaît désormais comme le bras armé – et financier – des leaders autoritaires, non seulement en Chine ou en Russie, mais également aux États-Unis, où a longtemps prévalu l'alliance entre démocratie et capitalisme. Le parlementarisme enfin, lorsqu'il n'est pas négligé par le pouvoir exécutif, est le bouc émissaire de citoyens en colère, qui y voient le symbole de l'aveuglement des élites devant le sort réservé au nouveau prolétariat, incarné en France par le mouvement des Gilets jaunes en 2018.

À quoi bon en effet entretenir cette promesse démocratique si celle-ci n'est pas tenue ou si elle est un leurre ? Le regard se tourne aujourd'hui vers la Chine ou la Russie, qui combinent le capitalisme mondialisé et le gouvernement nationaliste de l'État. Serions-nous entrés, sans même nous en apercevoir, dans une ère post-démocratique ?

Un renouveau de la promesse démocratique ?

L'histoire longue de la démocratie, de l'Antiquité à nos jours, doit nous inciter à mettre en perspective les menaces qui pèsent sur elle. Au XIX^e siècle, l'avènement de la classe ouvrière et la révolution industrielle ont représenté un levier de la critique sociale ainsi qu'un laboratoire politique dont est issu le suffrage universel. Au XX^e siècle, les démocraties européennes ont survécu à deux conflits mondiaux et à la montée des totalitarismes. S'appuyant sur l'expérience des guerres, elles ont forgé l'État social qui redistribue les richesses de la nation. À chaque fois, la construction démocratique a été complexe et difficile, mais le modèle lui-même s'est montré à la fois résistant et labile.

Depuis le début des années 2000, d'autres menaces émergent. Le choc du 11 septembre 2001, qui dans un premier temps a rassemblé les démocraties, a été suivi d'interventions militaires en Afghanistan et en Irak au bilan pour le moins mitigé, qui ont divisé les États occidentaux tout en ternissant leur image. Les principes de liberté associés à la démocratie se sont heurtés à la réalité des pratiques. Cette évolution marque-t-elle un reflux massif et général de la démocratie au profit de régimes autoritaires ou hybrides ? S'agit-il d'une crise qui précède un vaste mouvement d'élargissement des droits dont témoignent les récents mouvements sociaux comme #MeToo ou Black Lives Matter ?

Au regard de l'histoire, l'expérience démocratique est plurielle, non linéaire. Depuis son apparition, les crises ont constitué un moment de création politique mais aussi de recul des libertés et de creusement des inégalités. Chaque nation met la démocratie à l'épreuve et la façonne à son image. À propos de la France, Raymond Aron disait qu'elle est « *immuable et changeante* »⁹. Il en va de même pour la démocratie, tant celle-ci, depuis sa naissance, surprend par sa capacité à se transformer tout en restant fidèle à son projet d'instaurer le bien commun par l'émancipation des peuples comme des individus. ●

8. Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, *La mort des démocraties*, Calmann-Lévy, 2019.

9. Raymond Aron, *Immuable et changeante. De la IV^e à la V^e République*, Calmann-Lévy, 1959.

Classements et déclassements de la démocratie dans le monde

**Julien
Damon**

Rédacteur en chef de *Constructif*.



Divers classements internationaux évaluent et regroupent les pays selon les qualités de leur régime politique. Aux méthodes ressemblantes et aux observations convergentes, ces palmarès mondiaux sont produits pour soutenir certains principes et idéaux de la démocratie. Ils en livrent aujourd'hui une vision inquiète.

Tout aujourd'hui se classe, tout s'évalue, tout se hiérarchise. Une certaine frénésie classificatoire se retrouve ainsi dans les établissements scolaires, les entreprises, les services publics. Il s'agit de mesurer des performances, des moyens, des résultats. Réalités concrètes et notions abstraites font l'objet d'investigations et de mesures. La démocratie n'est pas en reste.

L'opération est compliquée, car elle suppose préalablement de bien dire ce qu'est la démocratie. L'exercice est souvent critiqué car, comme le veut une jolie formule, tout ce qui a de la valeur ne se mesure pas forcément et, réciproquement, tout ce qui se mesure n'a pas forcément de valeur¹. Enfin, la démarche est souvent contestée car, avant de refléter réellement l'état de la démocratie, ces expertises traduiraient principalement les idéologies des institutions qui mènent les enquêtes.

Sur les soupçons et les défauts possibles de ces palmarès internationaux, on peut faire référence à la décision de la Banque mondiale, en septembre 2021, de suspendre la publication de son rapport discrédité « Doing Business »². Depuis deux décennies, ce rapport annuel évaluait et classait les pays en fonction de leurs réglementations et régimes fiscaux, plus ou moins favorables aux entreprises, promouvant, en passant, certaines réformes. Des responsables de la Banque mondiale sont accusés d'avoir manipulé le classement à l'instigation notamment de la Chine et de l'Arabie saoudite. Plus généralement, une discussion essentielle porte sur les présentations faussées que peuvent faire les pays, dès lors qu'ils sont classés selon des critères quantitatifs unifiés, les incitant à gommer certaines de leurs particularités. Bref, établir des classements mondiaux sur les environnements nationaux des affaires n'est pas chose aisée. Il en va, bien entendu, de même pour la démocratie.

Il importe donc d'avoir ces réserves et ces limites à l'esprit quand on se penche sur les classements de la démocratie. Il n'en reste pas moins des enseignements à tirer d'une revue des principaux débats et de quelques résultats. L'ensemble importe, car il nourrit le débat sur le contenu, les évolutions et les perspectives de la démocratie, dans les pays, lorsqu'ils se comparent, et à l'échelle globale, ainsi dépeinte par des enquêtes internationales.

Quelle méthode de mesure ?

Il n'y a certainement pas de consensus sur la façon de mesurer la démocratie. Les définitions de la démocratie sont contrastées. Il existe bien des débats animés à ce sujet. Souvent la démocratie est traitée comme un quasi-synonyme de liberté, au moins comme un régime dont le trait principal procède du respect des libertés.

Bien que les termes « liberté » et « démocratie » soient souvent utilisés sans distinction, les deux ne sont pas interchangeable. La démocratie peut être considérée comme un ensemble de pratiques et de principes qui institutionnalisent et, par conséquent, protègent la liberté. Elle présuppose l'égalité devant la loi, des procédures régulières et le pluralisme politique. La question se pose de savoir si la référence à ces caractéristiques fondamentales est suffisante pour une conception satisfaisante de la démocratie.

Certains insistent sur le fait que la démocratie est, nécessairement, un concept dichotomique : un État est démocratique ou non. Mais la plupart des expertises visant à évaluer la démocratie et à classer les pays adhèrent à une conception continue, avec la possibilité de divers degrés de démocratie, comme il peut y avoir divers degrés de liberté.

1. Cette maxime ne semble pas avoir de *copyright*. Elle s'inspire ou a inspiré une formule d'Albert Einstein : « Ce qui compte ne peut pas toujours être compté, et ce qui peut être compté ne compte pas forcément. »

2. Sur le passé et l'actualité de la démarche et ses résultats, voir <https://francais.doingbusiness.org/fr/doingbusiness>.

Une mesure assez ancienne, non pas de la démocratie mais de la liberté, est produite par l'organisation américaine Freedom House, créée en 1941 et financée majoritairement par le gouvernement américain³. Parfois contestée comme étant d'abord un relais de la politique étrangère des États-Unis, l'institution reste une référence pour les données qu'elle met à disposition et qui nourrissent le débat public. Ses rapports annuels sont maintenant amplement relayés et commentés à travers le monde.

Du rapport consacré à 2020, il ressort, sur 195 pays, 43 % de « libres », 32 % de « partiellement libres » et 25 % de « non libres ». Si on ne prend plus en compte les pays mais les populations, alors, sur près de 8 milliards de personnes, 39 % sont libres, 25 % sont partiellement libres et 36 % ne sont pas libres.

Souvent, dans les commentaires et les expertises s'appuyant sur ces données, la liberté, ainsi mesurée, devient la démocratie, ainsi désignée.

Le calcul de ce qu'est la liberté dans un pays, et, partant, ce qu'est son niveau de démocratie, est une moyenne de plusieurs indices de liberté politique (avec 10 indicateurs) et de libertés civiles (avec 15 indicateurs).

L'intérêt de la mesure tient dans sa couverture géographique et son ancienneté. Elle couvre tous les pays et remonte au début des années 1970.

Si l'on se penche, plus explicitement, sur la démocratie, un indice très en vogue est celui publié par *The Economist*. Ce travail repose sur une méthode considérant que la liberté est une composante nécessaire de la démocratie, sans en être une condition suffisante.

L'indice de démocratie de *The Economist*

L'hebdomadaire libéral britannique réalise, depuis 2006, un état de la démocratie dans le monde⁴. Le travail repose sur le calcul d'un « indice de démocratie », fournissant donc un état et un comparatif de la démocratie, pour 167 pays. Le champ géopolitique couvre la quasi-totalité de la population mondiale et la grande majorité des États du monde (les micro-États sont exclus). Concrètement, l'indice de démocratie repose sur cinq catégories : 1. processus électoral et pluralisme; 2. fonctionnement des pouvoirs publics; 3. participation politique; 4. culture politique; 5. libertés civiles.

Les cinq catégories, rassemblant des données de fait et des données d'opinion, des données déclaratives et des observations, sont interdépendantes. Elles veulent former un tout conceptuel cohérent.

Techniquement, soixante indicateurs basiques permettent une note, de 0 à 10, pour chaque catégorie. L'indice global – dit « indice de démocratie » – est la moyenne des résultats pour les cinq catégories. Il est établi pour chaque pays ainsi qu'à l'échelle globale.

Sur la base des scores obtenus chaque pays est classé dans l'un des quatre types de régime : « démocratie à part entière », « démocratie imparfaite », « régime hybride » ou « régime autoritaire ». Les démocraties à part entière présentent des scores supérieurs à 8; les démocraties imparfaites des scores supérieurs à 6 et inférieurs ou égaux à 8; les régimes hybrides des scores supérieurs à 4 et inférieurs ou égaux à 6; les régimes autoritaires des scores inférieurs ou égaux à 4.

INDEX DE LA DÉMOCRATIE, PAR TYPE DE RÉGIME

	Nombre de pays	% des pays	% de la population mondiale
Démocratie à part entière	23	14 %	8 %
Démocratie imparfaite	52	31 %	41 %
Régime hybride	35	21 %	15 %
Régime autoritaire	57	34 %	36 %

Source : The Economist Intelligence Unit.

3. <https://freedomhouse.org/>.

4. Pour la livraison 2020, voir <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.

Selon cette approche, en 2020, 75 des 167 pays couverts, soit 45 % du total, sont considérés comme des démocraties (à part entière ou imparfaites). Toujours selon cette méthode, seulement environ la moitié (49 %) de la population mondiale vit dans une démocratie, et encore moins (8 %) dans une démocratie à part entière. Plus d'un tiers (36 %) de la population mondiale vit sous un régime autoritaire, dont une grande partie en Chine.

En ce qui concerne l'indice synthétique, en 2020, le score moyen mondial a atteint un plus-bas depuis 2006. Cet indicateur a baissé sur la période, de 5,52 en 2006 à 5,37 en 2020, en passant par 5,44 en 2019. Le résultat de 2020 représente une dégradation significative et est dû en grande partie, mais pas uniquement, aux restrictions gouvernementales imposées aux libertés, à travers le monde, en réponse à la pandémie de coronavirus.

Bien entendu, les contraintes liées à la pandémie ne sont pas de même nature que celles qui pèsent sur les Ouïgours, les Afghanes ou les Coréens du Nord.

L'étude de *The Economist*, dont l'analyse est centrée, en 2020, sur les conséquences de la crise Covid, repère seulement, avec ses indicateurs habituels, des niveaux plus faibles dans les réponses aux questions portant sur la confiance et sur le sentiment personnel de maîtriser son existence. Ce que l'on comprend bien au titre des mesures de confinement et de couvre-feu. Il importe de conserver à l'esprit que ces décisions ont été, dans la plupart des pays, prises et contrôlées démocratiquement, même si elles ont partout fait l'objet de débats poussés.

En tout cas, en 2020, 116 pays (près de 70 % du total) ont enregistré une baisse de leur score total par rapport à 2019. La période a connu des améliorations impressionnantes et des baisses spectaculaires, avec Taïwan enregistrant la plus forte amélioration et le Mali la plus forte baisse.

Les résultats ont frappé les esprits en France, le pays ne se classant qu'au 24^e rang et étant relégué en 2020 - pour un centième de point - dans le groupe des démocraties imparfaites (avec une note de 7,99 sur 10).

CLASSEMENT GLOBAL DES PAYS (EXTRAITS)

Démocraties à part entière		Démocraties imparfaites		Régimes hybrides		Régimes autoritaires	
Rang global	Pays	Rang global	Pays	Rang global	Pays	Rang global	Pays
1	Norvège	24	France	76	Bangladesh
2	Islande	25	États-Unis	77	Salvador	156	Arabie saoudite
3	Suisse	26	Portugal	78	Macédoine du Nord	157	Libye
4	Nouvelle-Zélande	27	Estonie	79	Ukraine	157	Yémen
5	Canada	27	Israël	80	Moldavie	159	Tadjikistan
6	Finlande	29	Italie	81	Monténégro	160	Guinée équatoriale
7	Danemark	30	Malte	82	Malawi	161	Laos
8	Irlande	31	République tchèque	83	Fidji	162	Turkménistan
9	Australie	32	Cap-Vert	84	Bhoutan	163	Tchad
9	Pays-Bas	33	Botswana	85	Madagascar	164	Syrie
11	Taïwan	34	Chypre	86	Sénégal	165	Rép. centrafricaine
...	166	Rép. Dém. du Congo
23	Corée du Sud	75	Guyana	110	Nigeria	167	Corée du Nord

Source : The Economist Intelligence Unit.

Parmi les régimes hybrides, la Turquie figure, en 2020, au 104^e rang, entre la Gambie et le Pakistan.

Parmi les pays autoritaires, la Russie se trouve au 124^e rang, classée entre l'Éthiopie et le Niger. La Chine est 151^e, tout juste devant l'Iran.

Relevons, également, les scores extrêmement contrastés des nations du continent européen : la

Norvège, en tête de classement, obtient une note de 9,81 sur 10, tandis que la Russie a une note de 3,31, la Hongrie de 6,56 et la Pologne de 6,85.

Soulignons, enfin, que la France, depuis 2006, est passée de 8,07 à 7,99 en 2020, basculant, selon les années, entre les deux catégories de « démocratie à part entière » et « démocratie imparfaite », la barrière se situant à 8.

INDICES DE DÉMOCRATIE EN FRANCE ET DANS LE MONDE (2006-2020)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
France	8,07	–	8,07	–	7,77	7,77	7,88
Monde	5,52	–	5,55	–	5,36	5,49	5,52

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	7,92	8,04	7,92	7,92	7,8	7,8	8,12	7,99
Monde	5,53	5,55	5,55	5,52	5,48	5,48	5,44	5,37

Source : The Economist Intelligence Unit.

Sur une quinzaine d'années, on pourrait avoir la fausse impression d'une stabilité, les mouvements étant de faible ampleur. Ce qui est assez vrai pour la France (peu de changements), est erroné pour l'échelle mondiale. En effet, les évolutions de l'agrégation des résultats pour les 167 pays est plus significative que l'évolution pour un seul pays. En l'espèce, depuis le milieu des années 2000 un relatif affaiblissement démocratique s'observe. C'est en tout cas ce que conclut *The Economist*, avec les vertus et les limites de son exercice.

D'autres perspectives

D'autres institutions publient, ponctuellement ou régulièrement, des travaux d'expertise sur les situations et les évolutions démocratiques.

À l'échelle intergouvernementale, on doit citer l'Institut international pour la démocratie et l'assistance

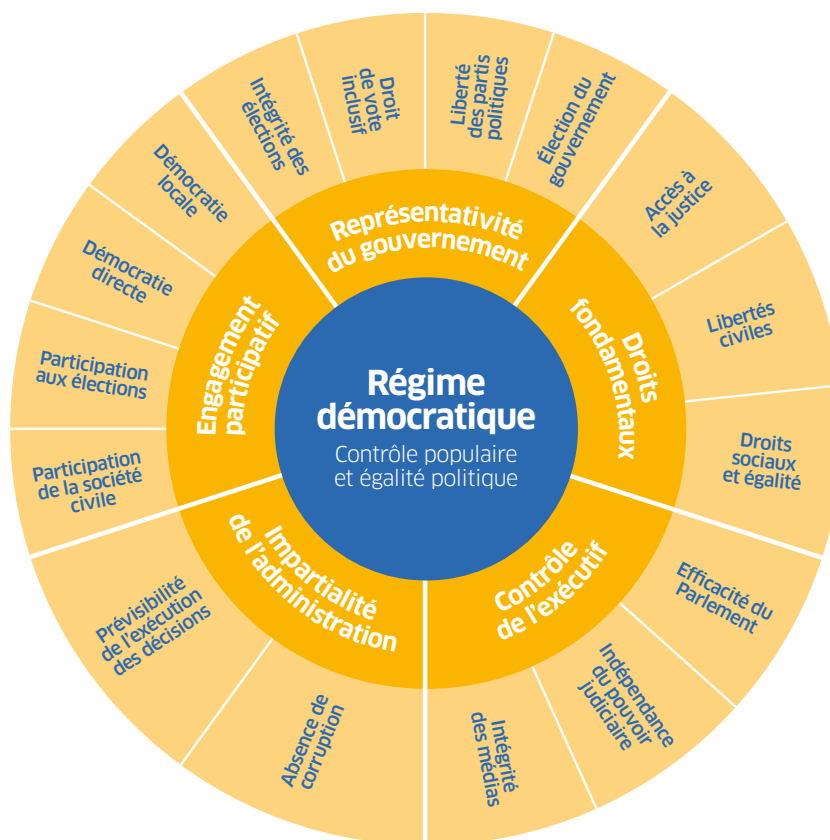
électorale (Idea) créé en 1995⁵. Cette organisation vise, comme d'autres, la promotion et l'extension de la démocratie. Trente-quatre pays, de tous les continents, en sont membres⁶.

International Idea – c'est le nom sous lequel l'organisme est connu – publie annuellement un rapport sur la démocratie dans le monde, lui aussi à répercussions significatives. Cette étude, comme celle de *The Economist*, donne des notes, des bons et des mauvais points, agrémentés de commentaires positifs ou négatifs.

Le rapport annuel sur l'état de la démocratie dans le monde contient des données sur la qualité de celle-ci au regard de seize aspects, rassemblés en cinq dimensions : 1. représentativité du gouvernement ; 2. droits fondamentaux ; 3. contre-pouvoirs et contrôle de l'exécutif ; 4. impartialité de l'administration ; 5. engagement participatif.

5. <https://www.idea.int>.
6. La France ne l'est pas.

CADRE CONCEPTUEL DE L'ÉTUDE SUR L'ÉTAT DE LA DÉMOCRATIE DANS LE MONDE



Source : International Idea.

Le rapport pour 2020, analysant la première période de l'épidémie de Covid-19, repère que, pour la cinquième année consécutive, le nombre de pays engagés sur la voie de l'autoritarisme aurait dépassé celui des pays évoluant vers la démocratie. Les conclusions rejoignent celles d'autres approches, dont celle de *The Economist*, insistant sur une dynamique de recul démocratique.

Dans un pointage provisoire pour 2021, International Idea recense 98 démocraties (un nombre au plus bas depuis plusieurs années), 20 régimes « hybrides » dont la Russie, le Maroc ou encore la Turquie, 47 régimes autoritaires, parmi lesquels la Chine, l'Arabie saoudite, l'Éthiopie ou encore l'Iran. En additionnant les démocraties en recul et les régimes hybrides et autoritaires, on arrive à 70 % de la population mondiale.

La typologie et les chiffreages précis ne sont pas les mêmes que chez *The Economist*. Les tendances sont cependant les mêmes, et les classements très

semblables. Quant à l'appréciation générale de la situation, elle peut se résumer dans une seule expression : la détérioration démocratique.

En France, la Fondapol a largement investi ce domaine de la comparaison internationale autour de la démocratie⁷. Environ tous les deux ans, le think tank français, avec d'autres think tanks dans le monde, produit son enquête planétaire sur la démocratie. Le champ s'étend : 26 pays en 2017, 42 en 2019, 55 en 2022.

Plus que la production d'un indicateur et de tableaux de données systématiques, il s'agit d'enquêtes approfondies auprès des populations de certains pays (26, en 2017, dont 22 dans l'Union européenne) traitant du risque d'un « dépérissement démocratique ». Où il apparaît, en Europe, à l'heure d'Internet, de la crise migratoire et des fake news, qu'optimisme et pessimisme ne se distribuent pas de la même manière dans tous les États. L'état des démocraties, va, de la Suisse à la France, de la confiance au malaise.

7. Voir <https://www.fondapol.org/>. Voir, plus précisément, Dominique Reynié (dir.), *Où va la démocratie?* Plon, 2017.

De l'enquête publiée en 2019 (42 pays, 33 langues, plus de 36 000 personnes interrogées), ressort le portrait des recompositions et décompositions des idées démocratiques selon ce qu'en pensent et ce qu'en attendent les gens. En l'espèce, la France se situe au niveau de l'Italie et de la Hongrie pour ce qui relève de l'attachement aux idéaux démocratiques. Dans l'Hexagone, l'adhésion à une forme de « démocratie manifestante » (Gilets jaunes obligent) est élevée. Au total, dans l'ensemble de ces 42 pays, l'adhésion aux principes reste forte, mais les interrogations sur les capacités à les réaliser sont puissantes.

La plus récente livraison, publiée en janvier 2022 (55 pays, près de 50 000 personnes interrogées), souligne les craintes des populations à l'égard du retour de la guerre, du manque de transparence, du niveau de corruption, du terrorisme, du déclassement. Avec des observations inquiétantes sur la montée des régimes autoritaires, la mise au défi des libertés, la croissance de la défiance dans des sociétés plus multiculturelles. L'étude analyse les inquiétudes de ses voisins face à la Russie, celles des Européens face à la Turquie, celles du monde démocratique face à la Chine.

Sur le plan institutionnel, en 2022, la démocratie représentative est plébiscitée, mais pour la moitié des personnes interrogées la démocratie fonctionne mal dans leur pays (14 % des Suisses, 50 % des Français, 78 % des Bulgares). Un tiers des répondants mettent en cause l'utilité du vote. Sur le plan générationnel, les jeunes générations semblent se préparer à un monde plus violent. Une seule bonne nouvelle : les Français ne sont pas forcément les plus pessimistes.

La consultation de ces dossiers et données, disponibles en ligne, permet d'apprendre, de s'étonner, de se comparer. Parmi les lecteurs, les uns déploieront, les autres célébreront. Un point important porte sur les jeunes générations, en moyenne beaucoup plus autoritaires et bien moins tolérantes. Une question centrale est de savoir si ces données sur ce que pensent les gens de la démocratie sont des données prédictives pour les évolutions des régimes politiques. En l'occurrence, la dimension générationnelle des résultats peut laisser envisager des changements conséquents. ●

Une démocratie sans électeurs

**Luc
Rouban**

Directeur de recherche au CNRS, Centre de recherches politiques de Sciences-po (Cevipof).



L'abstention, désormais majoritaire à certains scrutins, se situe à des niveaux singulièrement élevés en France. Elle révèle des problèmes essentiels, comme l'affaïssement de la confiance, les décalages entre électeurs et élus, le rejet de la démocratie représentative. Tandis que la montée de l'abstention sape la légitimité des représentants, la désaffection des représentés devient contestation.

Aborder la question de la démocratie au XXI^e siècle sans tomber dans des simplifications intellectuelles n'est pas chose facile. Il faut prendre en considération le poids de l'histoire et le fait que les trajectoires politiques des démocraties ne se ressemblent pas d'un pays européen ou occidental à l'autre, si l'on s'en tient à ce seul univers de référence. La citoyenneté, le rapport au vote, la représentation du fait électoral dans la vie politique dépendent également des structures constitutionnelles comme de la place faite aux pouvoirs locaux face au pouvoir de l'État. Mais on peut encore aller plus loin dans la déconstruction de cette belle notion floue de démocratie représentative en décelant derrière ce débat une interrogation sur le rapport plus général que les citoyens entretiennent avec le politique dans l'espace fermé de l'État-nation. Or, c'est bien cette question que soulève la montée en puissance de l'abstention. Les théories politiques des XVII^e et XVIII^e siècles reposaient alternativement sur la conviction libérale d'une représentation permettant de soulager les citoyens des affaires publiques pour qu'ils se consacrent à leurs affaires privées ou bien sur la conviction d'inspiration rousseauiste d'une prise de possession par le peuple de la souveraineté. Mais dans un cas comme dans l'autre, on supposait une appétence pour le vote et la désignation de représentants. Ce que l'on a vu émerger depuis une vingtaine d'années, notamment en France, c'est bien une démocratie sans électeurs. Cette défection de l'électorat pose désormais la question de la légitimation des gouvernants, de plus en plus mal élus et donc de plus en plus contestés dans leur autorité.

La situation particulière de la France

Les chiffres en France sont sans appel. L'abstention a considérablement progressé dans toutes les élections. Pour les élections législatives, sa proportion passe de 22,9 % en 1958 à 51,3 % en 2017. La personnalisation de la vie politique autour de la figure du président de la République après la réforme constitutionnelle de 1962, qui le fait élire au suffrage universel direct, ne change rien à l'affaire. L'abstention à l'élection présidentielle passe de 15,2 % en 1965 à 22,2 % en 2017, après un pic à 28,4 % en 2002. Même les élections municipales, qui s'inscrivent dans une relation de proximité forte au pouvoir, fût-il modeste, subissent la même loi, puisque l'abstention passe cette fois de 25,3 % en 1959 à 55,3 % en 2020, dans un contexte, il est vrai, de crise sanitaire. Cette dernière peut encore expliquer au moins en partie le taux massif d'abstention lors des élections régionales de 2021 (66,7 %). Mais les phénomènes conjoncturels ne peuvent cacher l'usure de la fibre électorale sur le long terme. Cette force de l'abstention doit être en effet conjuguée avec d'autres signes tels que le refus ou la négligence de s'inscrire sur les listes électorales ou la proportion importante désormais de votes blancs et nuls (2,5 % des votants au premier tour de la présidentielle de 2017), qui indiquent un rejet de l'offre politique et même du principe de la représentation.

L'explication la plus courante de cette abstention consiste à souligner que l'élection n'est plus un moment de consécration de l'engagement civique,

une forme de fête républicaine où la participation signifie la souscription à l'ordre démocratique bien plus qu'un choix partisan. L'électeur ferait désormais son choix au dernier moment en fonction de ses intérêts économiques ou sociaux à court terme, susceptibles d'être influencés par les campagnes médiatiques ou les réseaux sociaux. Le désengagement électoral serait alors le résultat de l'évaluation négative faite par les électeurs des résultats obtenus par les diverses équipes gouvernementales qui se sont succédé ou du scepticisme devant des alternances qui ne proposent aucune alternative réelle, la politique nationale étant coincée par le jeu des intérêts financiers qui se nouent au niveau européen et mondial. Cependant, ces phénomènes touchent tous les pays européens de la même manière et leur effet sur la vie civique devrait être comparable. Or, il n'en est rien. Les taux de participation sont souvent bien plus élevés dans des pays de même stature économique que la France. Par exemple, pour les élections législatives, décisives dans les systèmes parlementaires, le taux de participation a été de 72,9 % en Italie en 2018, de 67,5 % au Royaume-Uni en 2019, de 78,7 % aux Pays-Bas en 2021 ou de 76,6 % en Allemagne en 2021 également. La désaffection à l'égard de la démocratie représentative prend donc en France une dimension singulière, car elle vient contredire une histoire politique construite précisément autour de l'idéal citoyen et républicain, la conquête du suffrage universel ayant été au cœur d'au moins deux révolutions.

L'abstention n'est donc que l'un des symptômes d'un mal démocratique plus profond. Les comparaisons internationales montrent clairement que d'autres symptômes l'accompagnent, notamment un déficit de confiance dans les institutions politiques nationales, qu'il s'agisse de la présidence, de l'Assemblée nationale, du Sénat ou même de corps non élus comme le Conseil constitutionnel. L'enquête Eurobaromètre montre que la France se situe au 20^e rang sur 27 pays de l'Union européenne en ce qui concerne la confiance placée dans le gouvernement national et au 24^e rang en ce qui concerne la confiance dans les partis politiques. Abstention et défiance font d'ailleurs fort bon ménage dans les analyses statistiques. On y retrouve les mêmes profils : des jeunes, peu diplômés et de condition modeste. L'abstention devient donc différentielle, et les électeurs qui votent réellement ne constituent plus un échantillon représentatif des citoyens. Le procès intenté moult fois aux sondages d'opinion rate sa cible, car ces derniers ne font que resti-

tuer les représentations politiques et sociales d'un ensemble de citoyens dont seule une partie décide d'aller voter. Ce sont bien les élections qui ne sont plus représentatives. La démocratie a été *de facto* confisquée par des citoyens âgés, diplômés et disposant d'un certain patrimoine. L'oligarchie dénoncée par les mouvements populistes n'est alors elle-même que le résultat du filtre social créé par l'abstention ou, de manière plus générale, par le désintérêt pour l'élection¹.

Interpréter la crise démocratique

Pour comprendre la crise démocratique dont l'effet le plus visible est la désertion des isoïrs, il faut donc remonter à la source, à savoir la crise de confiance. Le rejet de l'élection procède alors de deux mécanismes qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais se cumulent. Le premier est que la crise de confiance ruine complètement les mécanismes d'évaluation des politiques publiques, qui reste nécessaire au contrôle du pouvoir. La théorie démocratique de base suppose que les représentants contrôlent les budgets et les actions entreprises par le pouvoir exécutif. Les révolutions américaine puis française partent toutes deux d'une volonté de contrôler l'action publique, son coût, son efficacité et sa pertinence. C'est la fin de l'arbitraire royal et l'introduction d'une notion économique dans le jeu politique : on ne peut pas tout faire à n'importe quel prix au profit de n'importe qui. Et donc s'affirme le principe : « pas de taxation sans représentation ». La justification économique de la démocratie représentative tend à concurrencer au XVIII^e siècle la justification purement politique (protéger les libertés individuelles et notamment de culte) que des penseurs comme John Locke lui affectent au XVII^e. Si la confiance dans les mécanismes de contrôle fait défaut (le baromètre de la confiance politique du Cevipof montre qu'en moyenne 35 % seulement des enquêtés français de 2021 font confiance à leur député)², l'idée même d'établir un bilan objectif de l'action gouvernementale s'effrite, laissant place à des convictions personnelles, aux seules informations qui viennent les confirmer, à la théorie du complot telle qu'on l'a vue se développer depuis quelques années. Un exemple frappant en est offert par la crise de la Covid-19, car l'évaluation de l'action gouvernementale est restée intimement associée à la confiance que les enquêtés portaient à Emmanuel Macron, au gouvernement ou aux experts qui en étaient proches. En revanche, la situation observée en Allemagne et au Royaume-Uni, si elle n'était guère meilleure en matière sanitaire, ne servait pas

1. Luc Rouban, *La démocratie représentative est-elle en crise?* la Documentation française, 2018.

2. Cevipof, « Baromètre de la confiance politique », vague 12 bis, mai 2021 (www.sciencespo.fr/cevipof/).

d'expression à un rejet global du politique comme ce fut le cas en France. Dans ces deux pays, la contestation des décisions gouvernementales s'est insérée dans le jeu normal de la majorité et de l'opposition³.

Le rejet de la démocratie représentative en France est un rejet global de tous les mécanismes de contrôle, supposés faussés, voire corrompus, de l'action publique. Il ne se réduit pas au bilan négatif que l'on peut faire de la succession d'alternances et de gouvernements. Si l'on ne vote pas, ce n'est pas parce que le résultat est mauvais, c'est parce que l'on n'a pas ou plus confiance dans les informations ou les mécanismes restituant ce résultat : tout ce qui est officiel est faux, la vérité est ailleurs. C'est donc toute la philosophie positiviste sur laquelle repose le modèle républicain, supposant un débat alimenté par les connaissances scientifiques, qui est remise en cause. La culbute des dominos se poursuit car, avec la relégation du récit républicain et du positivisme, on voit se développer une propension à la radicalité.

Le second mécanisme qui explique ce rejet de l'élection tient à la fracture entre les électeurs et les élus. Cependant, cette fracture ne sépare pas seulement les citoyens des professionnels de la politique sur le seul terrain des profils sociaux. Les études montrent effectivement que les élections au scrutin uninominal comme à la proportionnelle créent des filtres successifs qui sélectionnent entre le premier et le second tour les candidats les plus aptes à vaincre dans une arène politique qui exige désormais des compétences et des ressources scolaires importantes. Mais la fracture est plus profonde. Si on ne vote pas, ce n'est pas parce que le maire est un notable, que tel candidat à l'élection présidentielle est un haut fonctionnaire ou que les premiers de telle liste aux régionales sont des anciens militants ayant cumulé dans le temps de nombreux mandats. C'est parce que l'on pense que « ces gens-là » vivent dans un autre monde, trop éloigné des vicissitudes et des contraintes du quotidien, et s'avèrent incapables d'avoir une emprise sur le réel. La crise des Gilets jaunes a fourni l'occasion d'entendre souvent ce discours du découragement et de l'incrédulité. L'abstention n'est pas dictée par le désintérêt à l'égard du politique. Les enquêtes montrent que les trois quarts des personnes interrogées s'y intéressent de près ou de

loin. En ce sens, les interprétations qui font de la démocratie moderne une démocratie « furtive »⁴ où les citoyens ne se mobiliseraient que pour trancher des questions importantes en exerçant un contrôle démocratique minimum le reste du temps, ne font que réitérer l'interprétation libérale du vote et passent à côté de l'essentiel. L'abstention est devenue contestataire, rejetant des mécanismes de représentation considérés comme inefficaces pour changer la vie de tous les jours.

Les deux anthropologies du pouvoir

La crise des Gilets jaunes constitue à ce titre le prototype d'une mobilisation inclassable sur le plan politique et ne s'insérant nullement dans le jeu convenu des mouvements et des syndicats de gauche venant défendre des droits sociaux face au patronat. Les commentateurs simplistes en ont fait une simple jacquerie, une révolte fiscale sans lendemain. Mais en contournant les appareils des partis politiques comme des syndicats (rappelons comment Philippe Martinez, patron de la CGT, fut « exfiltré » du défilé le 1^{er} mai 2019 sous les huées), en s'en prenant à l'État et à sa production de normes, cette crise est venue mettre au jour la confrontation de deux anthropologies.

D'un côté, avec le macronisme, une anthropologie de la complexité, de l'Europe, des institutions, de la technicité, du long terme; de l'autre, une anthropologie de la simplicité, de la proximité, des affects, du court terme (la fin de mois), de la démocratie directe (le référendum d'initiative citoyenne). Cette montée en puissance d'une nouvelle forme de socialité politique, plus ou moins bien captée par le « grand débat national », où l'action directe sur la société vient remplacer la représentation, n'est pas sans ambiguïté. La qualifier de populiste n'est qu'en partie vrai, car elle ne célèbre pas la verticalité mais l'horizontalité et ne cherche pas à créer des structures autoritaires. En revanche, elle s'inscrit dans le nouvel horizon politique français dominé par une impatience à l'égard des changements de société et la recherche d'une proximité qui n'est pas exempte de consumérisme. À bien des égards, le rejet de la démocratie représentative montre que le capitalisme, en transformant les citoyens en consommateurs, a fini par ronger de l'intérieur le libéralisme politique. ●

3. Bruno Cautrès et Luc Rouban, « La gestion de la crise sanitaire au miroir de la défiance politique et d'une société peu cohésive », focus du Conseil d'analyse économique, octobre 2021 (www.cae-eco.fr).

4. John R. Hibbing, Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy. Americans' Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge University Press, 2002.

Les populismes contre la démocratie

**Pascal
Perrineau**

Professeur à Sciences-po.



Notion polémique ou concept académique, le populisme désigne la valorisation systématique du peuple ainsi qu'une opposition montante à la démocratie représentative. Son expansion traduit les multiples crises que traversent les démocraties libérales. Celles-ci, si elles veulent survivre, doivent se reprendre.

Le populisme s'est beaucoup répandu à la surface du globe, des régimes déjà les plus autoritaires aux régimes les plus démocratiques. Il est même arrivé au pouvoir dans des pays aussi différents que les Philippines (Rodrigo Roa Duterte, président de la République depuis 2016), l'Inde (Narendra Modi, Premier ministre depuis 2014), la Turquie (Recep Tayyip Erdogan, président de la République depuis 2014), la Hongrie (Viktor Orbán, Premier ministre depuis 2010), les États-Unis (Donald Trump, président de 2017 à 2021), le Venezuela (Hugo Chavez, président de la République de 1999 à 2013, puis son successeur Nicolas Maduro) ou encore le Brésil (Jair Bolsonaro, président de la République depuis 2019). De quoi les populismes sont-ils le symptôme ?

Mais de quoi parle-t-on ?

Les acteurs politiques utilisent le plus souvent la notion de populisme sur le mode polémique pour disqualifier un adversaire accusé de démagogie. Nombre d'analystes et d'observateurs ont recours à cette catégorie pour stigmatiser un style politique empreint de simplisme, d'arguments grossiers, de dénonciations lapidaires et de références faciles au « bon sens » populaire. Quant aux spécialistes de science politique, ils s'opposent sur le caractère scientifique du concept. Certains y voient une catégorie confuse et encombrée de significations du sens commun, d'autres constatent que le populisme en tant qu'instrument d'analyse a déjà une longue histoire dans les sciences sociales, et que cette notion permet de distinguer un type de phénomène politique particulier que l'on retrouve depuis plus d'un siècle. Il mêle une lecture spécifique de la société, organisée autour d'un affrontement entre le peuple et les élites, et un mode d'action politique où le registre émotionnel est beaucoup mobilisé

pour accréditer l'idée que « le peuple » s'exprime directement et intensément au travers d'une figure politique vibrant à l'unisson de celui-ci¹. Au-delà du foisonnement des diverses formes de populisme, on retrouve la plupart du temps deux éléments centraux de référence : l'élite et le peuple. Le populisme se développe sur le terrain de la relation conflictuelle entre le peuple et les puissants.

La notion de populisme a l'immense avantage de poser à nouveau la question de la place du peuple dans la démocratie. Mais la question est posée dans des termes très spécifiques, car le peuple du populisme est particulier. La volonté du peuple est parfaitement identifiable par le dirigeant populiste, et le pluralisme y est superfétatoire dans la mesure où les élites et le « faux peuple » en sont exclus. On peut même parler d'holisme dans la mesure où, pour ce type de courant politique, il est possible de représenter la totalité contre des partis qui incarnent la division. Cette idée d'un peuple prépolitique existant en dehors de sa représentation n'est pas très éloignée de celle d'ochlocratie (régime politique dans lequel la foule a l'autorité), dont Jean-Jacques Rousseau disait qu'elle était une dégénérescence de la démocratie, la volonté générale du peuple étant en fait devenue la volonté de certains ou des plus bruyants.

Le populisme, en utilisant la notion de volonté générale, s'inspire de Jean-Jacques Rousseau qui dans *Du contrat social* (1762) considère que la volonté générale tend au bien commun en accordant les intérêts particuliers. Cette volonté générale n'est pas la volonté de la majorité mais « la somme des différences de la volonté de tous ». La souveraineté exprime directement la volonté générale et exclut en tant que telle la représentation : « *La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans*

1. Pascal Perrineau, *Le populisme*, « Que sais-je? », PUF, 2021.

la volonté générale [...]. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle. »² Hugo Chavez, dans son discours d'investiture de janvier 2007, constitue un excellent exemple de cette lecture populiste de la volonté générale : « Rien n'est plus en accord avec la doctrine populaire que de consulter la nation en tant qu'ensemble en ce qui concerne les principaux éléments sur lesquels les gouvernements, les lois fondamentales et la Constitution sont établis. Tous les individus sont sujets à l'erreur et à la séduction mais pas le peuple, qui possède en lui un degré éminent de conscience de son propre bien et la mesure de son indépendance. Parce que son jugement est pur, sa volonté est forte et rien ne peut le corrompre ou l'impressionner. »

Contre la représentation, contre la démocratie libérale

On voit bien ici le rapport difficile qu'entretient le populisme avec la notion de représentation politique qui est au cœur de notre conception de la démocratie libérale. À ses yeux, tout gouvernement représentatif est une forme d'aristocratie qui trahit la volonté générale. En revanche, les formes de démocratie directe ou semi-directe du type référendaire ou plébiscitaire n'impliquent pas cette trahison et permettent l'expression directe de la volonté générale. Tout ce qui contribue à court-circuiter la traditionnelle démocratie représentative au profit d'un lien direct entre le peuple et le pouvoir est privilégié : consultations et initiatives populaires, procédures de révocation et d'abrogation à l'initiative du peuple, référendums, plébiscites, etc. Toutes ces institutions et procédures sont censées construire la volonté générale du peuple.

Cette volonté suppose un peuple homogène, une unité forte de celui-ci et une claire démarcation entre ceux qui y appartiennent et ceux qui en sont exclus et ne font pas partie du peuple des égaux. Cette perception d'une volonté générale transparente et absolue légitime l'autoritarisme et l'hostilité au libéralisme dans la mesure où elle ouvre la voie à la stigmatisation de ceux qui menacent l'homogénéité du peuple. En cela, le populisme a une dimension antipolitique puisqu'il n'admet pas qu'il y ait des dissensus qui traversent la substance homogène du peuple. La communauté idéalisée d'un peuple uni, authentique et incorruptible est une véritable utopie antipolitique que l'on retrouve dans nombre de populismes. C'est cette communauté qui est porteuse d'une volonté générale, qui ne peut se diviser en de multiples volontés particulières s'affrontant au quotidien dans une démocratie représentative qui exprime et tente de concilier celles-ci.

Si le populisme contrevient aux fondamentaux de la démocratie libérale, il se nourrit de ses faiblesses. Après la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ont réinventé la démocratie représentative et pluraliste qui avait été mise à bas par les régimes autoritaires et totalitaires qui s'étaient abattus sur l'Europe des années 1930 et 1940. Ce cycle démocratique nouveau a bien fonctionné dans les décennies d'après-guerre, où il a accompagné et favorisé le développement économique et social des Trente Glorieuses. C'est à partir des années 1980 et du déclenchement de la crise économique et sociale que les premiers signes de fatigue démocratique vont se manifester : montée de l'abstention lors des élections, premiers succès de partis protestataires, dégradation de l'image de la politique. Tous ces mouvements vont s'accroître dans les décennies suivantes, pour aboutir à la situation actuelle : records d'abstention aux élections, explosion des mouvements populistes dans nombre de pays, rejet de la politique, qui peut tourner en véritable « haine de la politique », érosion des effectifs des partis et des syndicats, extension de mouvements sociaux horizontaux sans encadrement syndical (*Indignados* en Espagne, *Occupy Wall Street* aux États-Unis, Bonnets rouges et Gilets jaunes en France, mouvement antivaccin aux Pays-Bas).

Quel avenir pour la démocratie ?

La démocratie semble en difficulté, et certains considèrent même que l'Europe a vécu son « moment démocratique » et qu'elle se trouve à présent dans une phase de « post-démocratie ». La démocratie représentative, dans cette phase de faiblesse qu'elle traverse, met au jour la grande fragilité de l'hypothèse démocratique. Pierre Rosanvallon insiste dans son analyse du populisme sur le fait que ce dernier se fonde de plus en plus sur l'écart entre l'évidence d'un principe, celui de la souveraineté du peuple, et le caractère problématique du peuple comme sujet social et politique³. Le peuple de nos démocraties est « introuvable ». Jacques Julliard, précise que « la substitution progressive d'une société d'individus à la société de classes de naguère a pour conséquence la renaissance dans l'imaginaire de la plus ancienne, de la plus vague, de la plus ambiguë des entités collectives : le peuple »⁴. Par rapport au peuple abstrait de la démocratie représentative, le populisme veut faire croire qu'il a saisi un peuple réel qui doit s'exprimer directement, en ignorant tout intermédiaire.

En dépit de ses idées simples, le populisme a trouvé son heure, car le contexte est celui d'une crise profonde de la démocratie représentative. En effet, certains observateurs notent que sous les coups de boutoir de la défiance politique qui ne cesse de monter, la démocratie n'apparaît plus toujours comme un avenir désirable, et même certains appellent de leurs

2. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, GF, Flammarion, 1966 (édition originale : 1762), p. 134.

3. Pierre Rosanvallon, *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Seuil, 2020.

4. Jacques Julliard, « Nous le peuple. Crise de la représentation », *le Débat*, n° 143, 2007, pp. 3-19.

vœux le retour de « l'homme fort ». La démocratie telle qu'elle s'est réinstallée au sortir de la Seconde Guerre mondiale est un régime plus fragile qu'on veut bien le croire et la perspective d'un « hiver de la démocratie », comme le nomme Guy Hermet, n'est pas une perspective absurde⁵. Tout processus démocratique est réversible et plusieurs analystes contemporains insistent sur la fragilité démocratique et même peut-être sur la « fin de la démocratie »⁶.

Le rejet de la politique, le sentiment de dépossesion politique ou encore le rejet des partis peuvent être autant d'étapes du retour de régimes autoritaires. Au début de l'année 2021, 55 % d'un échantillon de Français interrogés se disaient d'accord avec l'affirmation qu'en France « *la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout* », 42 % avec celle qu'« *en démocratie rien n'avance, il vaudrait mieux moins de démocratie et plus d'efficacité* », et 34 % avec celle qu'« *avoir à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du Parlement ni des élections* »⁷ serait une bonne façon de gouverner le pays. La contestation d'un régime démocratique pluraliste ne manque pas de bases.

Cependant, l'hypothèse la plus probable reste celle de la recomposition de notre démocratie contemporaine. Celle-ci semble aujourd'hui souffrir de plusieurs problèmes : celui d'une crise de sens (à quoi sert-elle ?), celui d'une crise des résultats (est-elle efficace ?) et celui d'une crise de représentation (parvient-elle à représenter les vrais clivages de la société d'aujourd'hui ?).

Pour retrouver un sens, il faut que notre démocratie sorte du « court-termisme » et de la dictature de l'urgence. Pendant des décennies, la démocratie a souvent fonctionné à l'idéologie et aux grandes utopies messianiques. On parlait encore à la fin des années 1970 de « rupture avec le capitalisme », d'autogestion ou de société socialiste. Les désillusions qui ont accompagné en France la longue occupation du pouvoir par la gauche, de 1981 à 1995, ont fracassé ces utopies inscrites dans le temps long et ont imposé une politique gestionnaire, à courte vue, n'osant plus inscrire le politique dans un projet à long terme. Il en a été de même dans d'autres démocraties européennes comme l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne ou encore la Suède. Il faut espérer que les décennies à venir verront l'invention de ces projets politiques à l'horizon de dix ans,

présentant les grandes alternatives pour la société sur les questions majeures de l'emploi, de la croissance, de la formation ou encore de la solidarité. Si la démocratie retrouve dans les décennies qui s'ouvrent un temps moins accéléré, laissant de l'espace pour la délibération, l'argumentation et la mise en sens, la démocratie renaîtra. Le défi n'est pas simple à relever.

La politique démocratique a été, pendant des décennies, marquée au coin de la « toute-puissance ». L'État national définissait les conditions de la croissance, répartissait les bienfaits de celle-ci et inscrivait fortement les citoyens dans un destin collectif. Ce dispositif a peu à peu volé en éclats sous les effets dissolvants de la globalisation, de la décentralisation et de la dilution du politique dans le droit (judiciarisation), la finance (financiarisation) et le médiatique (médiatisation). Aujourd'hui la politique ne s'appartient plus tout à fait et est dispersée en une multitude de lieux. La démocratie doit donc se réapproprier le cœur de son activité propre, qui est la protection contre les menaces extérieures, la sécurisation contre les désordres financiers et la défense des libertés. À trop vouloir embrasser, la politique démocratique s'est perdue, elle doit redéfinir son espace et y montrer sa force et son efficacité. Espérons que la politique démocratique de demain sera jugée à l'aune de ce qu'elle sait faire et qui relève de son cœur de métier.

Enfin, la politique démocratique a longtemps trouvé son ressort dans la capacité qu'elle avait à représenter et à pacifier les clivages importants et significatifs qui traversent la société. Les clivages de classes ou encore les clivages religieux ont longtemps été au cœur de l'opposition entre la gauche et la droite. Par exemple, en France les lois sur la laïcité, sur la séparation des Églises et de l'État, les grandes lois sociales ont tout à la fois exprimé et calmé la vivacité des oppositions qui traversaient la société. On voit bien aujourd'hui que d'autres conflits prennent la place : ils ont pour noms identité nationale, Europe, mondialisation, rapport à l'autre. La démocratie aura un avenir si elle sait se réarticuler sur ces vrais clivages signifiants et ainsi sortir d'un passé où la politique parle trop souvent une « langue morte ». À défaut de cela, c'est la « langue vivante » du populisme qui s'imposera et transformera la démocratie que nous avons connue depuis presque trois quarts de siècle. ●

5. Guy Hermet, *L'hiver de la démocratie, ou le nouveau régime*, Armand Colin, 2007.
6. Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, « Champs », Flammarion, 1995.
7. Cevipof, « Baromètre de confiance politique », vague 2, février 2021.

Les communautarismes à l'assaut de la démocratie

**Pascal
Bruckner**

Écrivain et philosophe.



Face aux communautarismes, la démocratie est à la peine. Un droit vengeur, au service des multiples minorités, s'étend. Ciblanc principalement l'homme blanc, il conduit la communauté des citoyens à l'éclatement. Le projet démocratique d'émancipation individuelle butte sur les revendications de reconnaissance et de protection de toutes les communautés.

Contrairement aux espérances de 1989, ce n'est pas la raison et encore moins la modération qui l'ont emporté après la chute du Mur. Une autre idéologie a remplacé les promesses de salut portées par le socialisme réel pour recommencer la bataille sur de nouvelles bases : la race, le genre, l'identité, en d'autres termes le communautarisme. Pour trois discours, néoféministe, antiraciste, décolonial, le nouveau combat oppose désormais les majorités aux minorités, en d'autres termes l'homme blanc, réduit à sa couleur de peau, et les autres. C'est lui le pelé, le galeux, responsable de tous les maux. Rien *a priori* ne rapproche ces trois rhétoriques sinon la figure du maudit, le mâle blanc hétérosexuel qui fédère des aversions identiques. Dans les années 1960-1970, les départements de philosophie, littérature, sociologie des universités américaines furent inondés, pour le meilleur et pour le pire, de discours déconstructionnistes venus de l'Hexagone, la *french theory*. Voilà que l'Amérique nous renvoie quarante ans après des philosophies jadis nées en Europe et que nous embrassons aveuglément par ce qu'elles sont estampillées *made in USA*. Ce post-structuralisme nous est réexpédié avec armes et bagages sur notre sol. Mais le contresens est total : là où les philosophes français voulaient dissoudre les identités, l'idéologie woke (« l'éveillisme ») les renforce. Chacun est incarcéré dans son épiderme, son origine, son orientation sexuelle, sans aucun moyen d'en réchapper. En ces temps de désarroi des gauches européennes écartelées entre un communisme moribond et une social-démocratie aux abois, l'idéologie identitaire en provenance du Nouveau Monde sert de bouée de sauvetage.

Expansion des communautarismes

L'Amérique qui est venue sauver l'Europe en 1944 et incarnait alors l'alliance de la modernité, de la liberté et de la prospérité, cette Amérique-là est morte, rongée par l'isolationnisme et le racisme. Elle se tient face au Vieux Monde non comme une solution à adopter mais comme un échec à ne pas reproduire. L'Amérique combat la ségrégation par une sorte d'apartheid officiel, en réduisant chacun à ses origines au mépris de toute analyse sociale. Avec cette dérive qui frappe les gauches européennes, on a le sentiment d'un mauvais remake des années 1960, mais à l'envers. Ce qui frappe, c'est son pessimisme anthropologique. Il y a eu dans l'histoire récente de grandes périodes de dégel, 1936, mai 1968 ou la *perestroïka*; aujourd'hui la recongélation est de retour, on verrouille, on incarcère. Le projet démocratique d'émancipation du genre humain a disparu car il n'y a plus de genre humain, seulement des ethnies, des espèces, des communautés qui s'affrontent, chacune essayant d'accaparer à son profit le statut de victime. Les combats de l'après-guerre se déroulaient sous l'égide d'une humanité rassemblée : l'anticolonialisme avait pour but de libérer en même temps le colon et le colonisé pour les arracher à une relation d'assujettissement réciproque; le féminisme voulait instaurer une égalité économique autant que symbolique entre hommes et femmes; quant à l'antiracisme, il demandait le respect des populations d'origines diverses dans un contexte de forte immigration et dans une Europe traumatisée par le souvenir du nazisme. Quoi de plus noble que ces idéaux? Qu'en reste-t-il? Un rictus haineux qui ressortit à la vengeance plus qu'à la générosité. C'est ce retournement

du progressisme en obscurantisme qui est frappant. Le communautarisme, la division de la société en tribus étanches et hostiles les unes aux autres vient en lieu et place d'un peuple qui n'existe plus.

C'est donc dans les démocraties occidentales, où les droits des minorités et des femmes sont les mieux respectés, que l'on proteste le plus contre la violation des libertés fondamentales. La conscience des iniquités s'accroît à mesure que ces iniquités s'effacent. Celles qui restent sont vécues comme intolérables. Qui est notre ennemi ? Non pas les dictatures ou les autocraties mais le régime parlementaire qui nous accorde le maximum d'autonomie. Peut-être se situe-t-on là dans le prolongement de la fameuse loi de Tocqueville : un peuple se soulève quand sa situation s'améliore, non quand elle empire. « *Le désir d'égalité devient toujours plus insatiable à mesure que l'égalité est plus grande.* » Ce sont les réformes et les progrès qui suscitent les révolutions, non la misère. Avec ce mécanisme archaïque ressuscité sous la forme du bouc émissaire blanc, on a quitté l'espace universaliste de la gauche, on braconne sur les terres de l'extrême droite en croyant la combattre puisqu'on partage avec elle la même haine des Lumières, de la croyance dans l'unité du genre humain. Le grand défi de toute lutte politique est de ne pas ressembler à son ennemi.

Néoféminisme, décolonialisme, indigénisme

Une vaste entreprise de rééducation est en marche, à l'université, dans les médias, qui demande à ceux qu'on appelle « les Blancs » de se renier. Il y a trente ans, il restait assez de raison à droite et à gauche pour rire de ces insanités. La dernière fois que l'on avait subi la propagande de la race, c'était avec le fascisme dans les années 1930 : la disqualification *a priori* d'une partie de la population. On était vaccinés, merci. Cela nous revient d'outre-Atlantique déguisé en son contraire, l'antiracisme avec de nouveaux protagonistes, et trouve un écho jusqu'au Parlement européen. Les professeurs de honte, néoféministes, décoloniaux, indigénistes voudraient nous prouver que notre mode de vie est fondé sur une exploitation effroyable des peuples et que nous devons nous repentir. Soudain toute une partie du monde occidental se découvre abominable, sous le regard de certaines minorités : comme Monsieur Jourdain était un prosateur malgré lui, nous sommes des criminels sans le savoir, par le simple fait d'être venus sur cette terre. Pour nous, exister c'est d'abord expier.

Si la réconciliation est impossible, si Noirs et Blancs, hommes et femmes ne peuvent plus vivre ensemble,

que reste-t-il ? La séparation définitive ou le régime de la dénonciation permanente sous la houlette d'une armée de juristes, chargés d'arbitrer les différends. Fini les distinctions entre riches et pauvres, privilégiés et démunis, les joutes électorales, vous voilà définis *a priori* non pour ce que vous faites mais pour ce que vous êtes dès la naissance. La prédominance du racial sur le social, de l'ethnique sur le politique, du minoritaire sur la norme est contemporaine de l'explosion du procès comme drame total avec ses trois protagonistes : les plaignants, les juges et l'avocat. On n'est plus dans le rapport de force classique, un combat en vue d'un résultat, mais dans un prétoire où l'issue dépend de l'habileté rhétorique des parties et du poids de l'opinion. Le tribunal est devenu la vérité de toutes les luttes, y compris la lutte des classes, désormais soumise à sa juridiction. Il enrôle même l'État sous sa bannière, il est le seul dénominateur commun d'un monde divisé et qui ne se rassemble plus autour des conflits politiques mais des victoires judiciaires, comme aux États-Unis, démocratie juridique autant que parlementaire où la Cour suprême joue le rôle d'arbitre en dernière instance.

Les hommes et les femmes : comment imaginer une possible concorde entre eux puisque l'homme, de par son anatomie, est voué à la violence et ne sait pas faire la différence entre faire l'amour et violer. Le pénis, comme le disaient les féministes américaines dès les années 1980, est une arme de destruction massive. C'est un glaive, une épée qui doit forcer. Doté de cette malédiction qui lui pend entre les jambes, l'homme n'a dès l'enfance qu'une obsession : tuer, annihiler. Faire l'amour pour un garçon est presque toujours synonyme de brutalité et pour une femme de souffrance. Le temps de l'innocence amoureuse n'a jamais existé : derrière les joutes érotiques, une guerre à bas bruit se livre chaque jour. Comme le conclut l'universitaire et professeure à Los Angeles, Laure Murat : « *Nous vivons dans une société globalisée qui, rigoureuse ou libérale, religieuse ou non, musulmane, juive, chrétienne, met les femmes en danger.* » Donc toutes les femmes sont en danger, à Raqqa comme à Beverly Hills, à Goma comme dans le VII^e arrondissement de Paris, la grande bourgeoise comme la prolétaire. Vraiment ?

L'homme, de par sa force physique est naturellement coupable, si bien qu'on ne peut le dissocier de sa faute. Le combat contre lui est juste : même si des innocents sont, par accident, accusés à tort de viol ou de harcèlement, c'est le prix à payer pour une croisade indispensable. De toutes façons, les femmes ont tellement de souffrances en retard depuis des millénaires qu'aucune injustice présente ne pourrait éponger cette dette : l'humanité entière

est débitrice à leur égard et tuerait-on tous les garçons vivants qu'on ne saurait rembourser le genre féminin. Être victime pour une femme est un statut social, presque ontologique.

Et pareillement pour cette division du monde entre racisés (Noirs, Arabes, Indiens et parfois Asiatiques) et les autres, les Blancs. Le Blanc est raciste, quoi qu'il fasse, privilégié de par sa couleur de peau qui lui ouvre toutes les portes, lui accorde toutes les autorisations. C'est ce que soutiennent aux États-Unis Ibrahim X. Kendi et Robin DiAngelo, auteurs tous les deux de best-sellers retentissants et qui demandent aux Blancs de se reconnaître racistes, par nature, et de demander pardon. Dans le même ordre d'idées, le *New York Times* par exemple a décidé en juin 2020 d'écrire Noir avec une majuscule et blanc avec une minuscule pour réparer une injustice historique. Il s'agit là d'un simple paternalisme typographique, d'un baume cosmétique. Attention aux ruses de la raison pénitentielle : la ligne est fine, en ce domaine, entre la sincérité et la mascarade.

Les contradictions de l'antiracisme

L'antiracisme est pris depuis ses origines dans une contradiction explosive : contraint de proclamer l'universalité du genre humain, il doit le défendre jusque dans ses particularités. À un universalisme éthéré, il préfère un universalisme incarné. « *L'humanité est une mais elle parle plusieurs langues*, disait déjà Raymond Aron. *Quiconque oublie l'un des deux termes retombe dans la barbarie.* » On reconnaît là l'opposition entre les Lumières et le Romantisme : les premières font appel à l'Homme majuscule, dégagé

de toute contingence géographique ou culturelle, le second à l'inverse entend retrouver les hommes de chair, ancrés dans leur terroir, leurs patries, leurs idiomes. L'humanité doit éviter le double cauchemar de l'uniformité et de la balkanisation. Songeons que la théoricienne américaine Iris Young est allée jusqu'à proposer une citoyenneté différente pour chaque minorité, avec des droits, un code civil et un code pénal divergents, parachevant l'éclatement de toute communauté nationale.

Toute l'ambiguïté du communautarisme vient de ce qu'il incarne, au nom des meilleures intentions, les êtres dans un mode de vie, des traditions dont ils aspirent bien souvent à s'émanciper. Les politiques de l'identité réaffirment la différence au moment où elles prétendent asseoir l'égalité, reconduisent au nom de l'antiracisme les antiques partis pris attachés à la race ou à l'ethnicité. La protection des droits des minorités est aussi le droit pour chaque individu appartenant à ces minorités de s'en retirer sans dommages, par l'indifférence, l'oubli des solidarités claniques ou familiales, de se forger un destin qui lui soit propre sans reproduire ce que ses parents lui ont légué. C'est donc le droit d'exister à titre de personne privée, de devenir quelqu'un qui ne se déduit pas de ses racines, mais imprime à sa vie le sens qu'il entend lui donner.

C'est exactement ce que doit signifier l'émancipation républicaine : la promotion sociale et l'oubli des déterminismes biologiques, culturels, l'arrachement aux stéréotypes qui enferment les personnes dans des rôles préétablis. Tâche immense et qui est le défi et la grandeur du projet démocratique. ●

La démocratie malade des réseaux sociaux

**Brice
Couturier**

Journaliste et essayiste.



Auparavant célébré pour ses capacités de vitalisation démocratique, le numérique est maintenant vivement critiqué. Internet et les réseaux sociaux peuvent desservir la démocratie, en polarisant plus encore les opinions, en facilitant les manipulations, en exacerbant les tensions. Même si l'offre d'informations est toujours plus abondante, se posent les deux problèmes de la vérité et du pluralisme.

Internet, est-ce bon ou mauvais pour la démocratie? Il est remarquable de constater à quel point le discours dominant sur cette question a changé en une douzaine d'années. D'exagérément optimiste, il est peut-être devenu un peu trop pessimiste. Alors même que des moyens de corriger certains problèmes paraissent à présent en vue.

De la célébration au désamour

Les Printemps arabes de 2011 avaient semblé donner raison aux optimistes. Armés de leurs seuls portables – et de compétences numériques souvent acquises dans les universités américaines et européennes – de jeunes activistes sont parvenus, cette année-là, à mobiliser « pour la dignité » des peuples entiers, en Tunisie, en Égypte, en Syrie ou en Libye. Les réseaux sociaux, en particulier, en « *altérant la dynamique de la distribution de l'information* »¹, ont dépossédé des despotismes arriérés de leur monopole sur les outils de communication locaux. Larry Diamond, le corédacteur en chef du *Journal of Democracy*, qualifia alors le numérique de « *technologie de la libération* ». Non seulement, il permettait d'exprimer les opinions dans leur diversité, mais aussi de mobiliser des manifestants, de surveiller le déroulement des élections et d'interpeller les dirigeants corrompus ou incapables. À l'époque, dans nos vieilles démocraties libérales, Internet apparaissait aussi souvent comme un moyen « d'émancipation citoyenne », apte notamment à rendre la parole aux administrés en dehors des périodes électorales dans le cadre d'une « démocratie participative ». Les réseaux sociaux étaient censés favoriser des formes renouvelées d'organisation collective.

Comment expliquer que, depuis quelques années, ces mêmes réseaux sociaux soient très largement perçus

comme des outils de la « *déconsolidation démocratique* », selon l'expression de Yascha Mounk? Quelles sont les causes de ce désamour?

Après avoir connu « l'ère des masses » entre les deux guerres mondiales, propice, comme l'avait fait observer Hannah Arendt, aux totalitarismes, puis la démocratie des partis durant les Trente Glorieuses, nos régimes ont connu une phase que Bernard Manin a baptisée « *démocratie du public* » dans les années 1980 et 1990. Sous l'influence de la télévision, média généraliste de l'époque, les électeurs se comportaient en tant que public d'une vie politique perçue sous l'angle du spectaculaire. Or, ce public, relativement homogène sous l'effet de la « moyenisation » des situations et de l'épuisement des grands récits idéologiques, eut alors tendance à converger vers le centre de l'échiquier politique. En France, l'ouvrage collectif, signé par Furet, Julliard et Rosanvallon, *La république du centre* (1988) témoigne de ce moment centrifuge de notre vie politique. De leur côté, les dirigeants politiques de l'époque, comme Mitterrand et Chirac, savaient que leur élection se jouait dans la conquête de l'électorat centriste. Il n'était pas question de droite ni de gauche « décomplexées », comme cela devint le cas au début du XXI^e siècle.

Tout a changé, en effet, depuis que la source d'information principale est devenue Internet. La vie politique de nombreuses démocraties est devenue « centripète ». Et cette polarisation des opinions s'est doublée d'une méfiance générale envers les institutions démocratiques et les autorités élues qui fragilise nos systèmes politiques. Des « *essaims numériques* » se forment en dehors des partis politiques organisés. Et ceux-ci s'épuisent à essayer de suivre leurs mouvements erratiques. La démocratie

1. Yascha Mounk, *Le peuple contre la démocratie*, l'Observatoire, 2018.

elle-même donne des signes « d'épuisement » bien visibles depuis le début de l'épidémie de Covid-19 : des rumeurs extravagantes visant les vaccins donnent lieu à des violences contre les élus.

Les causes en sont désormais bien connues. D'une part, les nouveaux médias numériques ont désintermédié l'information comme tout le reste : les journalistes ont été dépouillés de leur ancienne fonction de *gatekeepers* (intermédiaires). Tout un chacun peut émettre un avis, annoncer une information dont il a été témoin, lancer une rumeur. D'autre part, le « public » d'autrefois a éclaté en une myriade de bulles².

Personnalisation, biais de confirmation et polarisation

Dans *The Filter Bubble* (2011), Eli Pariser, l'un des organisateurs de la campagne électorale d'Obama en 2008, a montré que la personnalisation des résultats proposés par Google et les autres moteurs de recherche, via des algorithmes, allait enfermer chaque utilisateur dans une « bulle de filtre ». En sélectionnant les informations proposées à partir de ses préférences connues, les moteurs de recherche ont tendance à confirmer chacun dans ses opinions. Et le « spectacle » projeté sur les parois de la bulle devient personnel et privé, coupant le spectateur de la société alentour. C'est le *Daily Me*, théorisé par le fondateur du Media Lab du MIT, Nicholas Negroponte. Chaque jour nous est proposé une sorte de journal sur mesure qui ne s'adresse qu'à nous, en fonction de ce que nous avons déjà regardé sur la Toile. Le « monde commun » s'évanouit. La démocratie exige pourtant que les citoyens soient exposés à des idées et à des expériences qui diffèrent des leurs, d'une part et, de l'autre, qu'ils soient mis en capacité de distinguer le vrai du faux.

Cass R. Sunstein, autre proche d'Obama et professeur de droit à Harvard, a posé sur les réseaux sociaux un jugement nuancé. D'un côté, relève-t-il, pour que les démocraties fonctionnent correctement, il est essentiel que les problèmes particuliers que rencontrent certaines personnes soient connus de celles qui n'ont pas à les affronter. Et les réseaux sociaux, en permettant justement de partager ces problèmes, favorisent leurs chances d'être résolus. Mais le revers de la médaille, c'est la prolifération des « cocons d'information » et la capacité de circulation des *fake news*. « Vous allez croire beaucoup de choses qui sont fausses et vous allez manquer d'apprendre quantité de choses qui sont vraies. Et c'est terrible pour la démocratie. D'autant que ceux qui ont des intérêts spécifiques – y compris des politiciens et des nations comme la Russie, cherchant à perturber le processus démocratique – peuvent utiliser les réseaux sociaux pour promouvoir leurs intérêts », résume-t-il³.

Les réseaux sociaux favorisent la polarisation des opinions selon un processus bien connu de la psychologie de groupe : lorsque des personnes aux opinions semblables discutent ensemble, elles ont tendance à radicaliser ces opinions. Les membres du groupe recherchent l'approbation des autres et pensent l'obtenir en surenchérissant sur les idées déjà émises. Des minorités actives ont été ainsi à l'origine de la radicalisation politique aux États-Unis : le *Tea Party*, puis le courant populiste incarné par Donald Trump sont parvenus à droitiser considérablement le Parti républicain. Le courant woke des *Justice Democrats* exerce, de son côté, une pression croissante sur le Parti démocrate. Or, cette polarisation politique, que l'on constate dans la plupart de nos vieilles démocraties, rend très difficile de dégager des compromis. Ce qui a pour effet de bloquer l'action gouvernementale, comme on l'observe aux États-Unis, où le système institutionnel exige généralement ce type de conciliation entre la présidence et le Congrès.

Désinformation, confusion, fake news

À partir de 2016 et 2017, on a commencé à se réoccuper des campagnes de désinformation menées depuis l'étranger. On a pu constater comment, grâce à ses « usines à trolls », la Russie était parvenue à interférer dans les élections présidentielles américaine et française. En 2016, pas moins de 126 millions d'Américains ont été exposés, au moins une fois, sur Facebook à des contenus émanant des services de propagande du Kremlin. Selon Philip N. Howard, professeur à Oxford, environ soixante-dix gouvernements dans le monde se sont dotés de services d'influence sur Internet. La désinformation est devenue un des moyens de la « cyberguerre » récemment déployée par les États autoritaires.

De telles campagnes peuvent chercher à modifier la perception que les opinions se font des politiques menées par les États qui les emploient. C'est ainsi que les agressions russes contre la Géorgie et l'Ukraine ont été accompagnées de campagnes sur les réseaux sociaux, visant à donner une image aussi mauvaise que possible des pays attaqués. Elle peut favoriser celui des candidats que le Kremlin estime le plus favorable à ses intérêts, comme ce fut le cas avec le soutien apporté par la Russie à Donald Trump. Mais le plus souvent, une campagne vise surtout à semer la confusion dans les esprits, à éroder la confiance des sociétés visées envers les institutions démocratiques, à inciter aux troubles sociaux et à la violence. Les Gilets jaunes ont été manifestement soutenus et encouragés par les services de Poutine. Les campagnes de désinformation favorisent les théories conspirationnistes. Elles créent le « désarroi épistémologique » et épuisent l'esprit critique en rendant indiscernables la vérité

2. Damiano Palano, « La fin du "public". La bubble democracy et la nouvelle polarisation », in Chantal Delsol et Giulio De Ligio (dir.), *La démocratie dans l'adversité*, éditions du Cerf, 2019.
3. Cass R. Sunstein, « Is Social Media Good or Bad for Democracy? », *International Journal on Human Rights*, vol. 15, n° 27, 2018 (<https://www.proquest.com/docview/2161600268>).

et le baratin (*bullshit*). Or, les *fake news* se répandent plus vite que les véritables informations et elles ressurgissent après avoir été contredites par les médias traditionnels.

La stratégie russe consiste à mettre en ligne, au même moment, un grand nombre de messages aux contenus voisins, mais qui peuvent aussi être contradictoires entre eux. Leur but est simplement de saturer l'espace médiatique et de décourager la riposte. D'où la création du concept de *sharp power* (« pouvoir piquant ») par Christopher Walker et Jessica Ludwig pour caractériser la diplomatie manipulatrice d'un pays visant à en influencer un autre en sapant son système politique⁴. Les succès, récemment obtenus par les régimes autoritaires (Chine, Russie, etc.), ou illibéraux (Turquie, Hongrie, etc.) consistent, écrivent les deux auteurs, « en leur exploitation d'une asymétrie flagrante : dans une ère d'hypermondialisation, les régimes en Russie et en Chine ont érigé des barrières à l'influence politique et culturelle chez eux, tout en profitant de l'ouverture des systèmes démocratiques, à l'étranger ». Autrefois, on tentait d'influencer ou de corrompre des décideurs, ou l'on se livrait au lobbying auprès des élus intéressants; il était loisible aux démocraties d'user des mêmes moyens. Tel n'est plus le cas avec la désinformation numérique.

Laisser faire ou contraindre les plateformes ?

Une société démocratique ne peut fonctionner que sur la base d'un certain nombre de constats d'évidence partagés. Elle doit disposer de sources d'informations fiables et reconnues comme telles par une très large majorité de concitoyens. Or, le relativisme ambiant (« à chacun sa vérité »), la légitimation de « points de vue » alternatifs émanant de minorités aspirant à les faire reconnaître en raison de leur prétendue « subordination », la mise en cause des discours d'expertise et la méfiance systématique envers les institutions et les autorités démocratiques, qu'elle émane des mouvements populistes intérieurs ou qu'elle soit alimentée de l'extérieur, par des puissances étrangères hostiles aux démocraties, minent ces consensus.

Un certain nombre d'experts du numérique estiment qu'il est inutile d'essayer d'enrayer un phénomène qui relève de la « destruction créatrice », décrite autrefois par l'économiste Joseph Schumpeter comme caractéristique du capitalisme. Ainsi, Rasmus Kleis Nielsen et Richard Fletcher estiment que l'inquiétude suscitée par la redistribution des cartes médiatiques est caractéristique d'une élite attachée aux médias traditionnels⁵. Selon eux, il est normal

que, dans des sociétés culturellement hétérogènes et politiquement conflictuelles comme les nôtres, la majorité des publics se disperse. Le *demos* conteste le *kratos*, disent-ils pour s'en réjouir. Et ils font observer que, contre l'idée généralement admise, la *distributed discovery* (contenus proposés *via* des algorithmes) expose à des sources plus variées sur le plan idéologique que la *direct discovery* (cas où l'utilisateur va chercher des contenus sur des sites qu'il fréquente régulièrement).

À rebours, de nombreux observateurs bien informés estiment qu'il est temps d'imposer des limites au pouvoir des plateformes. Dans *Forbes*, on a pu lire cet éditorial : « *La démocratie repose sur la libre circulation de l'information et sur la capacité des citoyens d'un pays à se faire entendre. Les réseaux sociaux font exactement le contraire : centraliser tout le contrôle sur ce qui est entendu et ce qu'ils peuvent dire à une poignée d'entreprises à but lucratif dont le pouvoir est absolu, dont les décisions finales sont sans recours et dont les processus sont totalement opaques. [...] Ce ne sont pas les interférences étrangères qui constituent la plus grande menace pour notre démocratie numérique, mais les réseaux sociaux eux-mêmes et leur pouvoir illimité de déterminer qui a le droit de s'exprimer.* »⁶ C'est un son de cloche que l'on entend souvent à droite : la Silicon Valley serait aux mains de milliardaires qui se donnent une caution de gauche en pratiquant le « woke washing » et en pratiquant la censure des opinions conservatrices. De quel droit Twitter a-t-il fermé autoritairement le compte d'un président des États-Unis en exercice ?

Contrairement aux Européens qui, comme l'Allemagne, ont pris des mesures sévères pour rendre pénalement responsables les plateformes des contenus illégaux qu'elles laissent publier, les Américains n'entendent pas remettre en cause le *Communication Decency Act* de 1996 qui garantit aux plateformes l'immunité⁷. Mais des voix de plus en plus nombreuses réclament à présent que l'oligopole qui domine l'Internet soit démantelé en vertu des lois visant les monopoles. Ainsi Francis Fukuyama estime qu'il n'existe pas de véritable pluralité dans l'écosystème des plateformes, parce qu'elles sont parvenues à empêcher l'apparition de concurrents.

Mais la logique même de l'économie de réseau n'aboutit-elle pas à ne laisser subsister qu'un seul acteur sur chaque créneau ? En outre, avertit Kelly Born, directrice du centre d'étude sur les politiques numériques à Stanford, multiplier les plateformes aurait l'effet inverse de celui désiré : cette multiplication aboutirait à des « silos d'utilisateurs » aux opinions semblables, ne communiquant plus entre eux.⁸ ●

4. Voir leur rapport « Sharp Power » sur le site du think tank National Endowment for Democracy (<https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influence-forum-report/>).

5. Rasmus Kleis Nielsen et Richard Fletcher, « Democratic Creative Destruction? The Effects of a Changing Media Landscape on Democracy », in Nathaniel Persily, Joshua A. Tucker (dir.), *Social Media and Democracy*, 2020.

6. « Pourquoi les réseaux sociaux mettent en danger la démocratie », 8 mai 2019 (<https://www.forbes.fr/technologie/pourquoi-les-reseaux-sociaux-mettent-en-danger-la-democratie/>).

7. Le *Communications Decency Act*, en tant que disposition du Congrès américain pour réglementer le contenu pornographique sur Internet, est interprété de telle manière que les opérateurs de services Internet n'ont pas été considérés comme des éditeurs, et ne sont donc pas responsables des propos tenus par les tiers qui utilisent leurs services.

8. « Can Digital Disinformation Be Disarmed? », 29 janvier 2021 (<https://www.project-syndicate.org/onpoint/how-to-stop-disinformation-on-social-media-platforms-by-kelly-born-2021-01>).

La démocratie française par gros temps. Des Gilets jaunes à la Covid-19

**Pierre-Henri
Tavoillot**

Philosophe, maître de conférences à Sorbonne Université.



Quand tout le monde se dit démocrate, il convient de revenir aux fondamentaux, à l'équilibre délicat entre le pouvoir et le peuple. La France contemporaine traverse des crises importantes. L'épisode des Gilets jaunes montre la nécessité de ne jamais oublier une partie du peuple. Les sujets de la Covid-19 et du climat appellent à ne pas diluer le pouvoir dans une prolifération d'instances participatives.

Aujourd'hui, le monde entier est démocrate. De la Suisse à la Corée du Nord en passant par la Chine, le Brésil, la Russie et la Turquie, tous ces pays se proclament non seulement adeptes, mais parfois modèles du « *gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* », selon la fameuse définition de Lincoln. Pour preuve récente, quelques jours avant le sommet pour la démocratie (les 9 et 10 décembre 2021) organisé par le président des États-Unis Biden, qui en revendiquait le leadership, la Chine eut l'audace de publier un livre blanc. Son titre ? *Chine : la démocratie qui marche* (bureau de l'information du Conseil des affaires d'État, décembre 2021). Elle y vante son propre modèle « populaire » contre celui, à ses yeux inefficace, injuste et décadent, de la démocratie « libérale ». Elle entend bien prendre la tête du peloton des déçus du libéralisme politique.

Ce triomphe de l'idée démocratique a tout d'une anomalie, car *demos* et *kratos* semblent incompatibles. Toute l'histoire humaine montre que là où il y a un peuple, le pouvoir se dissipe; et dès qu'il y a un pouvoir, le peuple doit se taire. De là s'explique que le terme soit longtemps resté péjoratif. Synonyme d'impuissance et de démagogie (Platon et Aristote), il désignait un système réputé archaïque (article « démocratie » de *l'Encyclopédie*), relevant d'un rêve seulement valable pour un « *peuple de dieux* » (Rousseau)¹.

Comment ce régime absurde a-t-il pu s'imposer comme référence quasi universelle? La réponse est en vérité assez simple : sa très grande flexibilité dans le dosage de ses deux ingrédients.

Trois modèles de démocratie

La réinvention libérale de la démocratie se fit à partir d'une double limitation. Pour articuler *demos* et

kratos, il faut qu'il n'y ait trop ni de l'un ni de l'autre. Pas trop de peuple, afin d'éviter « *d'offrir au peuple en masse l'holocauste du peuple en détail* » (Benjamin Constant); pas trop de pouvoir, afin que par « *la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir* » (Montesquieu). D'un côté, le système représentatif et parlementaire; de l'autre, la division des pouvoirs exécutif et législatif au sein d'un État de droit.

Ce parti pris inaugure la recherche d'un équilibre fragile et instable, toujours menacé par deux tentations inverses : celle d'une démocratie « radicale » où le peuple gonflerait au détriment du pouvoir (jusqu'à l'anarchisme); celle d'une démocratie « illibérale » où le pouvoir se doperait au détriment du peuple (jusqu'au despotisme).

Entre 2018 et 2021, la démocratie française a vu émerger et monter ces deux exigences contraires. D'abord – avec la crise des Gilets jaunes –, la demande d'une participation citoyenne totale, notamment à travers le référendum d'initiative citoyenne (RIC); ensuite – avec la crise de la Covid-19 –, l'aspiration à être dirigé par un super-pilote, mêlant technocratie, efficacité et rapidité d'exécution. Plus d'horizontalité populaire, d'une part; davantage de verticalité politique, d'autre part. Notre régime, dans ce double contexte aux contraintes inversées, a fait preuve de sa robustesse, et c'est plutôt une bonne nouvelle.

Mais, sous un autre angle, d'inquiétantes fissures se sont manifestées dans l'équilibre délicat de l'ensemble. La crise des Gilets jaunes a montré que la démocratie française avait oublié en route sinon *le* peuple, à tout le moins une bonne partie *du* peuple. Quant à la crise de la Covid-19, elle a fait office d'un révélateur de l'oubli sinon du pouvoir, du moins de l'exigence de son efficacité. A-t-on vraiment tiré les leçons de ces deux crises?

1. « *S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes.* » Rousseau, *Du contrat social*, III, 4, « De la démocratie ».

Les Gilets jaunes et l'oubli du peuple

La crise des Gilets jaunes (qui débute le 17 novembre 2018) fut d'abord le cri d'une France oubliée. Celle, comme dit David Goodhart², des *Somewhere*, gens de quelque part (par opposition aux *Anywhere*, qui sont chez eux partout), pas assez riche pour oublier les fins de mois ni assez pauvre pour bénéficier des aides sociales. Celle qui vit dans un espace déstructuré par des révolutions récentes, brutales et répétées : la déchristianisation, la fin des paysans, la désindustrialisation, la métropolisation, la désocialisation des bourgs, la centre-commercialisation, la montée de la délinquance dans des zones qui l'ignoraient. Si le rond-point est le symbole pathétique et génial du mouvement, c'est qu'il condense tous ces bouleversements. Tout comme les manifestations du samedi qui rappellent que les protestataires n'ont pas que ça à faire le reste de la semaine. Périphérique et invisible, cette France l'est en plusieurs sens. Elle se situe hors du débat politique, méconnue par les camps du progrès inflexible. Elle est ignorée par l'État réformateur, qui la regarde comme un boulet du passé. Elle est méprisée par la plupart des médias parisiens qui ne voient ni ne disent rien de ce qu'elle vit. On s'est gaussé de l'absence de programme ou du refus de leader chez les Gilets jaunes; mais c'est sans doute que leur message principal se résume à ceci : « Ohé, la République : on existe ! » En ce sens, ce mouvement hétéroclite a réussi. Il n'est plus possible désormais de faire sans cette partie du peuple, ou plutôt sans la prise en compte d'un certain mode de vie partagé par des millions de Français.

La seule revendication qui est ressortie de cette « émotion » fut le RIC, le fameux référendum d'initiative citoyenne. Signe de méfiance à l'égard d'un système représentatif jugé défaillant, elle rejoint l'aspiration hyper-individualiste à une démocratie radicale qui prend acte de la fin des « classes » et de l'échec des corps intermédiaires (Églises, partis, syndicats, etc.). Pourquoi hyper-individualiste? C'est que rien ne vient faire commun, si ce n'est l'indignation et la colère qui, parce qu'elles sont partagées, produisent une convivialité et une solidarité ponctuelles. Hormis cela, aucune vision du monde, aucun projet d'avenir, nulle idéologie ne donnent corps à la protestation. C'est pourquoi cette panacée du référendum était une impasse : d'ailleurs aujourd'hui personne n'en parle plus! C'était une illusion passagère, qui croyant résoudre la crise de la représentation n'aurait fait qu'aggraver une autre défaillance démocratique, autrement plus grave : celle de l'impuissance publique. Car on ne gouverne pas par référendum; surtout pas en temps de crise.

Grand débat et Convention climat

La Covid-19 est venue rappeler cette évidence. Mais, avant elle, deux coups politiques, fort adroits, ont été joués par le président Macron : le « grand débat » (15 janvier-15 mars 2019) et la Convention citoyenne sur le climat (octobre 2019-juin 2020). Le premier a réussi à terminer une quasi-révolution par la convocation de quasi-États généraux, soit l'inverse de 1789 : bravo! J'aurais moins d'indulgence à l'égard de la Convention climat qui, sous couvert d'améliorer la démocratie représentative par la délibération citoyenne, en a davantage obscurci le sens.

Malgré la réalité et la qualité du travail accompli par les « conventionnels », cette initiative a souffert, à mon avis, de trois défauts majeurs. D'abord, l'ampleur de la question posée : redéfinir la politique climatique de la France dans le respect de la justice sociale. Cela revenait à confier l'entièreté de la politique française du futur à 150 citoyens tirés au sort. Cette ambition excessive, en soi peu compatible avec la démarche délibérative qui vise la prise d'une décision, fut paradoxalement atrophiée par le rejet délibéré de deux solutions cruciales : l'examen de la taxe carbone (parce qu'elle avait été l'étincelle du mouvement des Gilets jaunes) et l'évocation du nucléaire (car c'était un sujet tabou pour les écologistes).

Le deuxième défaut concerne le caractère indéterminé de sa légitimité et de sa compétence. Issue d'un tirage au sort à l'organisation discutable³, animée par des garants et des cadres loin d'être impartiaux, nourrie par des intervenants largement suggérés, cette assemblée s'est auto-convaincue d'un pouvoir quasi décisionnel. Thierry Pech, qui fut le président de son comité de gouvernance, parle d'elle comme du « parlement des citoyens »⁴, doté d'un statut inédit. Moins que législatif mais plus que consultatif, il aurait vocation à « pré légiférer ». L'idée est malheureuse de confusion parce qu'elle produit un « choc des légitimités » entre d'un côté la représentation institutionnelle du Parlement et de l'autre la représentation supposée « plus vivante » des citoyens délibérants.

Toute chose égale par ailleurs, c'est un tel choc qui s'est produit au Royaume-Uni avant le Brexit. En janvier 2013, l'annonce d'un référendum purement consultatif, sans statut constitutionnel, est venu ébranler le principe fondamental de la souveraineté anglaise - *Queen-in-Parliament* -, ouvrant une crise institutionnelle de sept ans. Car, d'un côté, il y avait le peuple (celui du référendum), qui dira non, tandis que le même peuple (celui du Parlement) disait oui. Cet épisode devrait inspirer la plus grande prudence à l'égard d'une tentation actuelle de multiplier les instances participatives et délibératives. En fait, il s'agit le plus souvent de « repré-

2. David Goodhart, *The Road to Somewhere*, 2017. Traduction française : *Les deux clans. La nouvelle fracture mondiale*, les Arènes, 2019.

3. Voir Olivier Galland, « Heurts et malheurs de la démocratie participative : la Convention citoyenne sur le climat », Telos, 16 octobre 2020 (<https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/heurts-et-malheurs-de-la-democratie-participative-1.html>).

4. Thierry Pech, *Le parlement des citoyens*, Seuil, 2021.

sentations bis » qui, loin de favoriser la prise de décision et l'expression du peuple, sont monopolisées par quelques-uns (ceux qui ont du temps, du bagou ou une tactique d'entrisme militant), parfois au détriment de l'intérêt général. Ce n'est donc pas résoudre la crise de la représentation que d'éparpiller celle-ci « façon puzzle ».

Le troisième défaut de cette convention est qu'elle a échoué à produire le consensus attendu. Il n'y a pas eu d'effet d'entraînement et les 150 citoyens, jaloux de leurs prérogatives et déçus dans leur enthousiasme réformiste (imprudemment entretenus par les organisateurs) se sont transformés en camp retranché plutôt qu'en miroir de la population. Bref, le miracle de la « fabrication du consensus » n'a pas eu lieu, ce qui signe l'échec de cette expérimentation.

La Covid-19 et l'oubli du pouvoir

La Covid-19 a révélé que le cœur de la crise démocratique n'était pas du côté de la représentation mais de la décision. Notre régime promet que le peuple soit maître de son destin; or, la séquence a montré qu'il ne l'était guère. Bien sûr, une pandémie est un événement exceptionnel qui invite à la modestie quant au désir de maîtrise. Mais elle a révélé une forme d'enlèvement dans l'idéal du pilotage automatique de la cité. Les normes juridiques, les règles administratives, les contraintes économiques, la pression médiatique, tout cela produit des décisions que plus personne ne prend. Cette impuissance publique a un joli nom en forme de cache-sexe : la « gouvernance ». La vertu de cette crise fut de remettre le gouvernement au centre, et avec lui la responsabilité politique.

Pour ce qui est de la France, la crise nous a fait prendre conscience de nos forces et de nos faiblesses. Comme nous adorons nous détester, les secondes apparaissent davantage que les premières. Raison de plus pour rappeler celles-ci : le système de santé a tenu bon; les citoyens ont civiquement obéi; les institutions ont fonctionné; l'enseignement s'est aménagé; notre espace public a démontré sa vitalité et sa maturité; de puissants mécanismes de solidarité (étatiques, associatifs, individuels) se sont mis à l'œuvre; la crise a aiguillonné l'inventivité. Nous sommes donc très loin de l'effondrement annoncé.

Reste que tout n'a pas fonctionné de manière optimale, c'est peu de le dire. En premier lieu, nous avons été trop sûrs de nous! Et c'est un constat collectif qui ne concerne pas seulement les responsables politiques, mais les médias, les experts et tous les citoyens : nous ne savions pas, mais nous n'avons

pas voulu savoir. Cette piqûre de modestie n'est pas un mal. Elle doit aussi permettre l'examen mesuré, mais scrupuleux, des défaillances de l'avant-crise et des dysfonctionnements pendant. Le but ne devrait pas être ici d'accuser ou de condamner, mais de tirer des leçons collectives pour l'avenir. La crise doit aussi permettre de débloquent bien d'autres débats enkystés : sur la santé, l'éducation, le travail, la bureaucratie, les frontières, l'immigration, le séparatisme... En fait, nous découvrons que l'art politique de l'anticipation et celui de rendre des comptes ne font pas du tout partie de notre culture démocratique. Le premier est noyé dans les flux d'actualités insignifiantes; le second se dissout dans des éclats d'indignation aussi virulents qu'éphémères.

Dans une note remarquable sur l'action publique durant la crise de la Covid-19⁵, Nicolas Bauquet, alors directeur des études à l'Institut Montaigne, a fait le travail précis qu'ont fait, moins bien, les commissions d'enquête parlementaires. Il s'agit d'une analyse serrée, sans complaisance mais sans accusation, de ce qui a marché (l'informel) et dysfonctionné (la chaîne bureaucratique) dans la gestion de la crise. La défiance entre services, le carcan des règles, la terreur des responsabilités, la rétention d'informations utiles, l'indigestion de données inutiles ou biaisées, la dilution de la décision, les ruptures graves dans les chaînes de commandement, le brouillage du rapport entre le savant et le politique. Nous avons vu tout cela à propos de la gestion des tests, des masques, du confinement, de l'organisation de la santé en France, des relations entre la recherche médicale et le soin. L'énergie nationale devrait s'attacher non seulement à sortir de la crise mais à en tirer les leçons, sans esprit d'accusation ni désir de vengeance. De ce point de vue, les procédures judiciaires engagées au pénal contre les responsables politiques sont d'une bêtise insigne révélant seulement l'extrême confusion des esprits : le désir délétère d'une substitution du juridique au politique. Alors que le seul but qui doit animer l'intérêt général n'est ni de punir ni d'ostraciser les décideurs, mais d'améliorer les décisions par l'examen scrupuleux de celles qui ont été prises – et notamment les mauvaises.

Deux crises inverses, donc, révélant l'oubli du peuple et l'oubli du pouvoir, ce qui n'est jamais bon pour une démocratie. Deux crises, qui pourraient être salutaires si les conséquences en étaient tirées. « *L'autorité vient d'en haut; la confiance vient d'en bas* », disait Sieyès. Et il faut qu'elles puissent se rencontrer. Diagnostiquer cette défaillance de notre démocratie est le premier pas pour tenter d'y remédier. ●

Gouvernement des juges et post-démocratie

**Anne-Marie
Le Pourhiet**

Professeure de droit public à l'université Rennes-I.



En démocratie, le rôle du juge se borne en principe à l'application de la loi dans les décisions contentieuses. Son rôle dérive cependant, en s'étendant vers le contrôle du contenu des lois, c'est-à-dire des choix politiques. En France, le Conseil constitutionnel, mais aussi les juges ordinaires comme les juges européens, ont progressivement acquis le pouvoir de substituer leurs appréciations à celles des représentants élus. Une aristocratie judiciaire prend ainsi place.

Les termes « gouvernement des juges » sont empruntés au juriste Édouard Lambert, qui avait, il y a exactement un siècle de cela, décrit dans un ouvrage célèbre le rôle politique déterminant joué aux États-Unis par la Cour suprême¹. Il est depuis fréquemment utilisé en France, chaque fois que l'on redoute ou que l'on constate la propension des juges à se substituer au pouvoir politique (constituant, législatif ou exécutif) dans l'exercice du pouvoir normatif. Lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, le terme fut ainsi abondamment utilisé pour s'opposer, soit à la valeur juridique du préambule de la Constitution, soit à l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel à l'opposition parlementaire, soit à la contestation de la loi devant les tribunaux par de simples citoyens.

Pour comprendre en quoi le déploiement contemporain tous azimuts du contrôle juridictionnel des lois s'inscrit dans un mouvement post-démocratique général, il convient de rappeler tout d'abord ce qu'est exactement la démocratie et quel est, en théorie, le rôle du juge dans un gouvernement démocratique.

I. La place du juge dans une démocratie

Comme le soulignait Giovanni Sartori : « *Le mot démocratie doit obligatoirement être employé dans un sens qui se rapporte à sa signification historique et sémantique, d'une manière qui ne trompe pas.* »²

Dès lors que l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 indique que la France est une République démocratique, exactement comme l'article 20 de la Loi fondamentale allemande ou les articles 1^{ers} des Constitutions italienne et espagnole, pour ne citer que quelques voisins immédiats, les juristes ne peuvent échapper à l'obligation d'en donner une

définition stable et rigoureuse. De la même façon, quand l'article 4 de la Constitution française affirme que les partis et groupements politiques « *doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* », il faut bien s'entendre sur le contenu de ces termes.

Or justement, la signification sémantique et historique de la démocratie ne souffre aucune discussion : *demos kratos* signifie le pouvoir de tous par opposition au pouvoir d'un seul (monocratie) ou de quelques-uns (aristocratie). L'on connaît la formule parfaite de Thucydide : « *Notre Constitution est appelée démocratie parce qu'elle est l'œuvre, non d'une minorité, mais du plus grand nombre.* »³ La démocratie désigne la source du pouvoir, c'est une notion organique visant la souveraineté collective, la capacité de tous de s'autodéterminer majoritairement et librement.

La Cour constitutionnelle allemande a rendu une longue copie sur ce point dans sa décision du 30 juin 2009 relative au traité de Lisbonne, puisque l'article 79 de la Loi fondamentale interdit les révisions touchant aux principes énoncés à l'article 20 et donc, précisément, au caractère démocratique de la République fédérale.

Elle rappelle de façon constante que le droit des citoyens de déterminer librement la puissance publique, tant sur le plan des personnes qui l'exercent que sur celui de son contenu, par des élections et des votations, est la partie intégrante élémentaire du principe de démocratie et affirme que le droit à une participation libre et égale à la puissance publique, ancré dans la dignité humaine, fait partie de ceux des principes du droit constitutionnel allemand dont toute modification est interdite.

1. Édouard Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, éditions Marcel Giard, 1921.

2. Giovanni Sartori, *Théorie de la démocratie*, Armand Colin, 1973.

3. *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, II.

Elle conclut donc que c'est par l'élection des députés que le peuple fédéral manifeste directement sa volonté politique et se gouverne régulièrement, à travers la majorité qui se dégage au sein de l'assemblée représentative dont émane le gouvernement fédéral, lui-même responsable devant elle. L'élection des députés est donc la source du pouvoir d'État périodiquement renouvelé par le peuple.

À vrai dire, la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen ne dit pas autre chose depuis plus de deux siècles puisque l'idée révolutionnaire majeure est que l'individu libre s'auto-détermine dans un peuple également autonome, dont la liberté se nomme souveraineté. Le principe de toute souveraineté réside dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément (article 3). La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir, personnellement ou par leurs représentants, à sa formation (article 6), ainsi que celui de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique (article 14).

Cent-soixante-dix ans plus tard, le premier principe directeur énoncé dans la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 est le suivant : « *Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent les pouvoirs législatif et exécutif.* » Ce sont exactement les termes de la Cour de Karlsruhe.

La Constitution de 1958 dispose donc que « *la France est une République démocratique* » (article 1^{er}), que « *son principe est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* » (article 2). L'article 3 confirme la Déclaration de 1789 en remplaçant cependant le « ou » optionnel par un « et » prescriptif : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage est toujours universel.* »

Dans un système où l'expression de la volonté générale est ainsi le monopole des citoyens ou de leurs représentants élus, le rôle du juge est d'appliquer strictement la loi dans les litiges qui lui sont soumis. Si la loi est le produit de la volonté de tous comme l'exige la démocratie, elle ne peut pas être en même temps le fruit de la volonté aristocratique de quelques magistrats.

Théoricien de la séparation des pouvoirs, Montesquieu, n'en affirmait pas moins que la puissance de juger était nulle et que les juges devaient se borner à être les « *bouches de la loi* ».

C'est au nom du principe démocratique que les révolutionnaires français ont posé, dans la loi des 16 et 24 août 1790, le principe selon lequel « *les tribunaux ne pourront, ni directement ni indirectement, prendre part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif, à peine de forfaiture* ». La Constitution de 1791 confirme ensuite que « *les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ni suspendre l'exécution des lois* », tandis que l'article 127 du Code pénal de 1810 punit de dégradation civique les juges qui se seraient rendus coupables d'une telle forfaiture. Ainsi donc l'idée d'un contrôle juridictionnel des lois, pouvant conduire les juges à écarter l'application d'un texte législatif, est d'emblée fermement rejetée.

L'idée de garantir la conformité des lois à la Constitution approuvée par le peuple n'est pourtant pas absente des débats français, et l'on sait notamment que Sieyès avait imaginé une « *jurie constitutionnaire* » qui puisse tenir ce rôle. Mais c'est toujours vers un organe politique que se sont tournés les constituants français lorsqu'ils ont abordé cette question.

C'est ainsi que la Constitution de 1958 a fini par créer un Conseil constitutionnel, mais dont l'unique fonction était de vérifier que le Parlement français ne sortait pas du cadre procédural rigide dans lequel le nouveau parlementarisme rationalisé l'avait enfermé. Il n'était pas question que cette institution contrôle le contenu des lois, donc porte un jugement de valeur sur les choix politiques en invoquant un préambule succinct se bornant à faire vaguement référence à la Déclaration de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946. Il n'était pas davantage question de permettre aux justiciables de se plaindre devant les tribunaux de ce qu'une loi violerait les textes mentionnés audit préambule.

Les travaux préparatoires de la Constitution sont formels : le préambule n'a pas valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel ne peut donc y confronter les lois et aucune juridiction ne pourra examiner elle-même ni renvoyer au Conseil le soin d'apprécier la validité d'une loi. Le risque de « *gouvernement des juges* » plusieurs fois invoqué par les constituants, les conduit à cantonner le Conseil constitutionnel dans un rôle d'auxiliaire de l'exécutif et de régulateur des pouvoirs publics. Ni celui-ci ni les juridictions n'ont à se substituer aux autorités élues ou politiquement responsables pour effectuer les arbitrages politiques.

Mais, une fois le fondateur de la V^e République disparu, c'est à une rapide remise en cause des principes républicains que l'on va assister par étapes jusqu'à dériver vers un système post-démocratique.

II. Le souverain captif

À peine la dépouille du Général est-elle refroidie que les remises en cause de l'esprit des institutions se succèdent, le pouvoir politique échappant au peuple et à ses représentants pour se disperser dans des institutions ne relevant pas du suffrage universel, au premier rang desquelles les juges, nationaux et européens.

C'est le 16 juillet 1971 que le Conseil constitutionnel, saisi par le président du Sénat Alain Poher, s'empare du pouvoir de contrôler le contenu des lois par rapport aux droits et libertés auxquels le préambule de la Constitution renvoie. Il se permet ainsi de changer complètement son office en se dotant d'un droit de veto discrétionnaire sur les choix politiques. Ce fut le point de départ de la « dégaullisation » des institutions.

Le même Alain Poher profite ensuite de l'intérim du président Pompidou pour ratifier en 1974 la Convention européenne des droits de l'homme. Puis c'est Valéry Giscard d'Estaing qui, la même année, va donner sa bénédiction à la décision de 1971 en étendant le droit de saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs, c'est-à-dire à l'opposition, lui permettant désormais d'opposer son veto discrétionnaire à de très nombreuses lois.

En 1975, dans sa décision sur l'IVG, le Conseil invite les juges ordinaires, judiciaire et administratif, à contrôler eux-mêmes la conformité des lois au droit international et européen dans les litiges qui leur sont soumis. La Cour de cassation ne se fait pas prier et écarte immédiatement l'application de dispositions législatives qu'elle juge contraires à une règle européenne, et le Conseil d'État va suivre en 1989.

François Mitterrand ratifie en 1981 le droit de recours individuel à la Cour européenne des droits de l'homme et, en 1983, le protocole sur le droit de plainte individuelle devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU.

À partir de ce moment-là, tout est en place pour que le gouvernement des juges se répande dans tout l'appareil judiciaire national, d'autant qu'en juin 2000 encore, pour rivaliser avec le juge judiciaire, le législateur dote le juge administratif de procédures de référé lui permettant de paralyser une décision publique sous 48 heures par un contrôle d'opportunité.

Enfin, comme le Conseil constitutionnel risquait d'être marginalisé par le contrôle de conformité de lois au droit européen, Nicolas Sarkozy lui offre en 2008 la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui permet aux justiciables de contester eux-mêmes devant le Conseil une disposition législative qu'ils disent porter atteinte à leurs droits. Depuis l'instauration de cette procédure, le Conseil est devenu l'antichambre de groupes de pression multiples qui s'y bousculent à coups d'interventions et d'opaques « portes étroites » (mémoires officieuses tendant à influencer les juges) lui dictant sa jurisprudence.

L'ancien garde des Sceaux du général de Gaulle, Jean Foyer, écrit dans ses mémoires, au sujet de la décision de 1971 : « *Le législateur n'était plus souverain et les auteurs, traitant désormais le droit constitutionnel comme le droit administratif ou le droit privé, allaient travailler à immobiliser le législateur-Gulliver avec les ficelles des Lilliputiens de la jurisprudence.* »⁴

C'est exactement le tableau contemporain : le souverain est devenu captif et impotent, placé sous tutelle d'oligarchies multiples parmi lesquelles domine la figure du juge. Les juristes se félicitent du fait que la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des cours européennes soit prise en compte dans la préparation des textes législatifs et les débats parlementaires, et s'enthousiasment du spectacle d'un législateur craintif qui s'autocensure préventivement.

La notion d'État de droit, complètement détournée de son sens initial, est devenue prétexte à mettre la souveraineté démocratique en cage. Un État de droit démocratique suppose en effet une hiérarchie des normes organisée par ordre de légitimité décroissante : au sommet la Constitution adoptée par le peuple, au-dessous la loi votée par les représentants du peuple, puis encore en dessous les actes administratifs rangés verticalement. Mais cette structure hiérarchique, théorisée par les juristes allemands du XIX^e siècle, est aujourd'hui transformée en auberge espagnole où l'interprétation « à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui », donnée par une poignée de juges d'une disposition constitutionnelle ou conventionnelle très vague, offrant en réalité une marge d'appréciation discrétionnaire, va suffire à écarter un texte voté par les représentants d'une nation sur la base d'un programme législatif validé par les électeurs.

4. Jean Foyer, *Sur les chemins du droit avec le Général. Mémoires de ma vie politique, 1944-1988*, Fayard, 2006.

Plus grave encore, sur le fondement d'un article de traité énumérant une succession de « valeurs » non reliées entre elles et dépourvues de toute articulation logique, ouvrant la porte à une interprétation parfaitement subjective, l'on en vient à condamner un État pour des lois constitutionnelles ou ordinaires pourtant adoptées par un gouvernement démocratique librement choisi. Lesdits juges reconnaissent d'ailleurs explicitement qu'ils n'interprètent pas le texte constitutionnel ou conventionnel en fonction de la volonté de ceux qui l'ont adopté, mais en fonction des « évolutions de la société » qu'ils jugent bonnes. Il arrive même aux cours européennes d'utiliser, pour leur interprétation des traités, des normes internationales

étrangères au texte qu'ils doivent appliquer, mais qu'ils jugent « pertinentes », alors même que l'État partie considéré ne les a jamais ratifiées. Les excès de pouvoir sont désormais le fait des juges eux-mêmes, qui malmènent en réalité l'État de droit dont ils se réclament.

Il résulte de cette confiscation du choix démocratique le sentiment partagé par de nombreux citoyens qu'il ne sert plus à rien de voter, puisqu'en tout état de cause le dernier mot reviendra à des aristocraties judiciaires elles-mêmes instrumentalisées par des oligarchies sociétales. S'il est établi que l'on gouverne dans les prétoires, alors pourquoi se rendre dans l'isoloir? ●

Des modalités de renouveau

- 52 **Limites et conditions de la démocratie délibérative**
 - Dominique Schnapper
- 57 **Les consultations citoyennes : un miroir aux alouettes**
 - Olivier Babeau
- 61 **La recette du tirage au sort**
 - Gil Delannoi
- 65 **Rendre la parole au peuple? La question du RIC**
 - Gwénaële Calvès
- 69 **Faire entrer le long terme en démocratie**
 - Pierre Rosanvallon
- 72 **Refonder la démocratie sociale**
 - Claude Tendil
- 76 **La démocratie locale entre deux mondes**
 - Philippe Estèbe
- 80 **Le débat est un combat**
 - Elisabeth Lévy
- 84 **Faire de l'Union européenne un espace démocratique plus politique**
 - Thierry Chopin
- 88 **S'inspirer de la Suisse**
 - François Garçon

Limites et conditions de la démocratie délibérative

**Dominique
Schnapper**

Directrice d'études à l'EHESS, membre honoraire
du Conseil constitutionnel.



On peut souhaiter que les espaces et les moments de délibération se développent, afin de compléter et de vivifier les pratiques démocratiques. Ces commissions et conventions ne doivent toutefois pas se substituer aux institutions de la démocratie représentative, légitimées par les élections.

La crise de la représentation, dont le niveau d'abstention croissant lors des différentes élections est un indicateur, suscite la réflexion sur les pratiques démocratiques. Comment revivifier la conscience politique des citoyens et ranimer le respect qu'ils doivent nécessairement porter aux institutions qui assurent le fonctionnement de ces pratiques ? Il est vrai que la légitimité démocratique repose sur le vote et le décompte des voix, mais aussi sur la force des débats informés, réfléchis et respectueux des différents points de vue ; en démocratie les adversaires politiques ne sont pas des ennemis. Jürgen Habermas a élaboré la théorie philosophique de cet espace public en tant que lieu de ce débat idéalement rationnel et contrôlé. Moins philosophiquement, on peut avancer que la démocratie est un régime où l'échange des mots, plutôt que la violence, est chargé de résoudre les rivalités et les conflits qui caractérisent toutes les sociétés humaines.

Crise de la représentation

Depuis quelques décennies des chercheurs proposent de nouvelles formes de légitimité qui viendraient compenser la crise de la représentation. Nous assisterions au « tournant délibératif de la démocratie »¹. Si l'on donne à ce terme un sens qu'on peut qualifier de faible, toute démocratie est délibérative puisque les citoyens sont libres de, ou même sont invités à, débattre sur les sujets politiques, en privé, dans les associations qu'ils peuvent librement créer en France depuis 1901, dans les partis politiques qui bénéficient des fonds publics en fonction du nombre de leurs électeurs, dans les syndicats qui disposent du soutien des pouvoirs publics et des entreprises, dans les médias (et Internet en a multiplié les occasions de manière exponentielle), avant de choisir leurs gouvernants par leur vote. Les parlementaires par vocation délibèrent. Aussi n'est-ce pas dans ce

sens faible que le « tournant » de la délibération est abordé par ses théoriciens, ils s'interrogent pour analyser – ou pour prôner – une modalité nouvelle de la démocratie, la « démocratie délibérative », dont la légitimité ne serait plus seulement fondée sur l'élection, mais sur la délibération.

Dans des travaux précédents et bien connus², Bernard Manin avait montré comment l'idée démocratique avait évolué en même temps que la société elle-même. Il avait justement insisté sur le caractère à la fois démocratique – les gouvernants sont sous le contrôle des gouvernés qui les choisissent par leur vote – et aristocratique de l'idée de représentation : les élus sont choisis pour les qualités qu'on leur prête, que ce soit l'âge, le statut social, la compétence ou, en tout cas, la volonté de participer directement à l'action publique. En 1995, il avançait que nous étions entrés dans la « démocratie du public ». Aujourd'hui, on peut plaider que nous sommes dans la « démocratie extrême » pour reprendre un concept de Montesquieu, c'est-à-dire une période dans laquelle la dynamique démocratique, entraînée sans limites par sa propre logique et ses propres excès, pourrait en venir à dénaturer le projet démocratique lui-même³.

Étant donné ces transformations, on pourrait avancer qu'une nouvelle figure de la démocratie s'affirme ou devrait s'affirmer. De fait, on constate la naissance de formes nouvelles de lieux de délibération, jurys, panels ou assemblées de citoyens, qu'on peut rassembler sous le terme générique de « mini-publics ». Ils ont pour caractéristiques, par-delà les différences de recrutement et de pratique, d'être formés d'un petit groupe de personnes qui se réunissent pour se forger une opinion réfléchie grâce à une connaissance que leur dispensent des experts chargés de les instruire et à leurs délibérations. Dès lors, leurs conclusions ne seraient plus

1. Loïc Blondiaux et Bernard Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presses de Sciences-po, 2021.

2. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, « Liberté de l'esprit », Calmann-Lévy, 1995.

3. Dominique Schnapper, *L'esprit démocratique des lois*, « NRF essais », Gallimard, 2014.

seulement les opinions que diffusent les citoyens ordinaires, les acteurs politique ou les médias, peu ou mal informés, et déjà engagés, mais le jugement rationnel d'un groupe de citoyens, loyalement désireux de connaître un problème et dûment formés à cet effet. De cette délibération « neutre » pourrait naître la légitimité de leurs conclusions. Plus la démocratie déploie ses effets sur la société et risque de devenir « extrême », moins la dimension aristocratique de la représentation est acceptée, plus les propositions des « mini-publics » peuvent paraître légitimes. On passerait ainsi de la « démocratie du public » à la « démocratie délibérative ».

Délibérations et commissions

La création de commissions sur les sujets sensibles est une tradition. Au Royaume-Uni par exemple, de célèbres rapports rédigés par des commissions *ad hoc* sur l'éducation, l'immigration, la nationalité, le racisme ont eu de réelles conséquences sur les institutions et les décisions politiques. En France, la commission de la nationalité à laquelle j'ai participé en 1986-1987 a eu pour effet de changer les termes d'un débat, particulièrement violent en période de cohabitation et de progression du Front national, et de suggérer une réforme du droit de la nationalité qui a été adoptée en 1993 par le gouvernement de droite avant que le gouvernement de gauche ne la supprime deux années plus tard. Les membres de la commission, présidée par le vice-président du Conseil d'État, étaient nommés par le gouvernement. C'étaient des « personnalités » reconnues de l'élite politique ou intellectuelle : quatre professeurs des facultés de droit, deux de sociologie, deux d'histoire, quatre hauts fonctionnaires, un avocat, un professeur de médecine et un célèbre metteur en scène. À une époque moins sensible à la parité, elle comptait deux femmes. La commission ne prétendait à aucune représentativité ni à une quelconque légitimité politique. Sa seule force – limitée – venait de la diffusion des témoignages par la télévision, alors seul média universel, et de la qualité du rapport qu'elle avait produit. Sa contribution apparaissait solide, et son résultat acceptable par tous dans la mesure où, à la suite des débats, s'étaient accordées des personnalités appartenant à des sensibilités politiques différentes et dont les médias avaient à l'avance prédit le conflit (entre le sociologue Alain Touraine, classé à gauche, et l'historien Pierre Chaunu, classé à droite).

On pourrait sans doute proposer la même analyse de la commission Stasi à la suite de laquelle a été adoptée la loi de 2004 sur le port de signes religieux ostentatoires dans l'école publique. On peut donc plaider que des commissions consultatives peuvent contribuer à améliorer la qualité du débat public dans la République représentative. Cela

peut paraître d'autant plus utile que les possibilités d'expression personnelle données par Internet et les réseaux sociaux ont exacerbé les émotions collectives aux dépens de la réflexion, et tendent à remplacer le temps nécessaire au débat par l'immédiété des réactions.

Aujourd'hui, il semble invraisemblable qu'une commission de cette nature soit entendue dans le débat public. Certains experts du Giec ou de l'énergie ont été entendus par la Convention citoyenne pour le climat (CCC), mais ils n'en étaient pas membres. Si, plus récemment, le rapport de Nicole Notat et de Jean-Dominique Senard a alimenté le débat sur le rôle de l'entreprise, celui-ci apparaissait trop technique pour nourrir les passions politiques; la loi adoptée par le Parlement n'a d'ailleurs suivi que partiellement ses conclusions. Les mini-publics ont une autre justification. Les exigences de la démocratie « extrême » ont conduit à réunir non des « experts », mais des citoyens « comme les autres ».

Dès lors, deux grands problèmes se posent : celui du choix des membres et des organisateurs de ce type de commissions et celui, fondamental, de leur légitimité.

Quels citoyens choisir pour les commissions ?

Concernant le choix des membres de ces mini-publics ou d'une « convention », dont la CCC est l'exemple emblématique, quelles que soient les précautions, il est inévitablement biaisé du simple fait que ces personnes sont des volontaires. Pour limiter ce biais, il faudrait livrer les informations disponibles sur les caractéristiques de ceux qui ont refusé de participer et, si possible, sur les motifs de leur refus. Cela permettrait d'avoir une connaissance des biais liés non pas aux caractéristiques sociodémographiques mais aux opinions et, éventuellement, de corriger ces biais en modifiant la composition de l'échantillon. De plus, même si ces mini-publics étaient statistiquement représentatifs de la population ou d'une partie de la population – ce qu'ils ne sont pas –, il ne faut pas oublier qu'ils ne bénéficient pas de la « transcendance républicaine » que donne une élection libre, qui repose sur un choix conscient des citoyens orienté par un programme et une volonté. La représentativité statistique n'est pas la représentation *politique*.

Pour répondre à cette objection, Thierry Pech, qui fut l'un des organisateurs de la CCC et lui a consacré un travail de réflexion⁴, avance qu'« il faudrait distinguer plusieurs types de représentativité : les 150 membres de la CCC étaient représentatifs au sens descriptif du terme, c'est-à-dire que le groupe reproduisait fidèlement les grands équilibres de genre, d'âge, de CSP, de niveau de qualification et d'origine territoriale de la

4. Thierry Pech, *Le parlement des citoyens*, « La République des idées », Seuil, 2021.

population générale. Mais cette représentativité était limitée : elle ne rendait compte ni des valeurs culturelles ni des préférences politiques des Français, et le panel était bien sûr trop étroit pour présenter une quelconque valeur statistique ». On peut s'interroger sur le sens d'une représentation *descriptive* et non statistique.

Thierry Pech décrit la genèse du projet et en montre lucidement les dimensions politiques. Ce n'est pas en soi une critique, toute commission, même appelée convention, ne peut qu'être politique. Sur le choix des 150 citoyens, les dispositions prises par les responsables, mobilisant un mélange de hasard et de « quotas », sont raisonnables, aucune solution ne pouvant être parfaite pour des raisons statistiques. Il importe toutefois de ne pas oublier le caractère non représentatif du groupe ainsi constitué. « La France en miniature » n'est pas représentative de la population.

C'est l'autorité politique qui choisit les conventionnels et les responsables ; ces derniers ont la charge d'organiser les débats, d'informer les personnes ainsi réunies en choisissant les « experts » qui les formeront, de les aider à se forger une opinion, à rédiger et à diffuser les conclusions. Les travaux peuvent aisément s'orienter dans un sens partisan en fonction de leur mode d'intervention. Il faut renoncer aux profils militants et respecter un certain équilibre de points de vue. Quelle est la légitimité de ces organisateurs à faire des choix qui peuvent orienter les conclusions des délibérations ?

S'agissant de la CCC, le choix des organisateurs et des experts a été critiqué, cette critique est inévitable. Les experts sont aussi engagés dans leurs convictions que les autres citoyens, même si elles sont fondées sur plus de connaissances. Il faut rappeler, d'une part, que la parole des spécialistes n'est pas une opinion comme une autre, un « mythe narratif » parmi d'autres, qu'elle est d'une autre nature, mais, d'autre part, que la connaissance scientifique n'est jamais établie une fois pour toutes et qu'elle peut être révisée au fur et à mesure qu'avance la recherche. Cette attitude à l'égard de l'expertise, nécessairement nuancée, n'est facile à maintenir ni au cours du déroulement d'une convention ni dans les interprétations politiques qui seront ensuite données des résultats par les autres citoyens.

Il faudrait aussi que les membres des conventions restent à l'abri des pressions et des influences qu'ils pourraient subir de la part de militants ou de lobbys extérieurs. Un jury d'assises doit être protégé d'influences extérieures pour rendre un jugement impartial, mais comment concrètement une « convention de citoyens » pourrait-elle être protégée de toute pression, qu'elles viennent de leur milieu social, de militants ou de groupes d'intérêts ?

Quelle légitimité pour une convention ?

Les réflexions sur les choix des personnes et des modalités de l'organisation des travaux sont liées à l'interrogation sur le fondement même de la légitimité des mini-publics au-delà d'un rôle purement consultatif. Cette question est centrale. Quel est le rapport entre la légitimité « délibérative » et la légitimité « représentative » ?

On a vu que rien ne permet d'affirmer que le petit groupe représente le corps des citoyens. Mais au-delà même du problème de la représentation, on ne peut passer des conclusions issues des délibérations d'un petit groupe à la suite d'échanges interpersonnels suivis, à une société politique nombreuse dans laquelle les relations ne s'établissent pas seulement entre des personnes, mais entre des groupes de nature très différente selon un système de normes abstraites. Rien ne permet d'affirmer que le peuple tout entier aurait pris la même position que le petit groupe - idée sur laquelle repose la légitimité démocratique du mini-public -, car les relations entre les humains et leurs comportements changent fondamentalement selon la taille et le sens du groupe auquel ils participent.

Plus généralement, on ne peut pas non plus passer de la compétence acquise sur un problème particulier - celui qui est soumis à la réflexion du mini-public - à des décisions qui doivent être prises par les autorités publiques en fonction d'un projet global mené au niveau d'une nation insérée dans diverses institutions internationales. Le choix politique consiste à analyser l'*ensemble* d'une configuration politique pour prendre une décision. Comme nous l'avons vu récemment, les considérations sanitaires et leurs contraintes ne sauraient évacuer les données économiques et politiques. Toute décision est le fruit d'une évaluation entre des données multiples, les décideurs ne les connaissent pas toutes et ils ignorent toutes les conséquences de leur décision.

À partir de son expérience, Thierry Pech fait une mise au point convaincante sur le sens différent des instances de délibération et de participation. Toutes sont souhaitables pour accroître la vitalité de la démocratie. Mais les deux projets sont distincts. Dans le « grand débat » animé par le président de la République par exemple, une multitude d'opinions, de réunions et de discussions sans contrôle ; dans la CCC, un petit nombre de personnes choisies se livrent à un travail prolongé d'acquisition de connaissances et de réflexion, avec tout l'apport de la discussion à l'intérieur des petits groupes, bien connu des psychologues sociaux. Les expériences de participation ont été jusqu'à présent peu convaincantes, dans la mesure où elles tendent à réunir des personnes déjà engagées dans la vie politique plutôt qu'à faire

intervenir des citoyens qui en sont éloignés. Thierry Pech espère qu'une « convention » délibérative, elle, en mettant au jour le processus de la formation des opinions, comme dans le débat démocratique en général, donnerait un autre sens aux conclusions auxquelles elle aboutit. En tous cas, elle ne peut qu'être un moment. Le temps et le travail qui ont permis le déroulement de la CCC interdisent qu'elle devienne un procédé courant de gouvernement, même si l'on peut imaginer que des conventions de ce type pourraient éventuellement dans l'avenir aider à « débloquer » des situations difficiles.

À partir de son expérience à la CCC, l'auteur avance que les « conventionnels » se sont identifiés aux parlementaires, en sorte qu'il prône la collaboration des « conventionnels » futurs avec les parlementaires en conférant aux conventions citoyennes une fonction « pré-législative ». Les prochaines conventions, selon lui, pourraient se tenir au sein du Parlement et être composées de deux tiers de citoyens et d'un tiers d'élus. Ce serait là un moyen

de revitaliser la fonction délibérative que le Parlement n'exerce qu'avec difficulté. Cela permettrait de « renforcer » et d'« enrichir » les institutions représentatives. C'est pourquoi il prône ce nouveau « parlement des citoyens ».

Or, si les divers mini-publics peuvent contribuer au débat public, ils ne sauraient remettre en cause la légitimité de la représentation. Ils ne peuvent imposer que leurs conclusions soient acceptées ou même obligatoirement débattues dans les institutions politiques qui tirent leur légitimité de l'élection. Si c'était le cas, la délibération ne serait pas une nouvelle modalité pour enrichir les débats démocratiques, elle deviendrait un substitut aux institutions de la République représentative.

Ce serait là remettre en question le principe même de la légitimité politique sur laquelle nous vivons depuis les siècles de la modernité politique, à savoir l'utopie de la « transcendance républicaine » grâce à l'élection libre par tous les citoyens. ●

Les consultations citoyennes : un miroir aux alouettes

**Olivier
Babeau**

Professeur à l'université de Bordeaux.
Président de l'Institut Sapiens.



Démocratie directe et démocratie participative ne mènent pas à un chemin politique enchanté mais vers une impasse potentiellement totalitaire. L'expérience de la Convention citoyenne pour le climat met en évidence le fantasme d'une démocratie de représentation permanente, sans représentants. S'il faut toujours souhaiter davantage d'implication, disqualification de l'expertise et confiscation de la décision publique au profit de minorités agissantes sont les principaux risques.

Chacun s'accorde pour constater l'affaiblissement de notre démocratie. Abstention massive, montée en puissance des extrêmes, perte de confiance envers les élites et les élus en sont les manifestations les plus inquiétantes. Aux yeux de beaucoup, la solution serait à trouver dans des formes de retour à la démocratie directe. Une réponse séduisante qui est pourtant une grave impasse.

Des dérives de la démocratie dite directe

Le référendum, c'est-à-dire la question directement posée au peuple, n'est hélas pas une solution très convaincante. On se souvient de l'interrogation de Raymond Aron : « *L'homme est un être raisonnable, mais les hommes le sont-ils ?* » La décision du Royaume-Uni votée par référendum en 2016 de sortir de l'Union européenne – le Brexit – est l'un des exemples les plus ahurissants de l'absurdité du système de vote actuel et de la faiblesse de la solution consistant à imaginer une « démocratie du référendum continu » sur tous les sujets. Mobiliser une population entière pour répondre à une question de cette importance a maximisé tous les défauts du scrutin. C'est d'ailleurs souvent le cas du référendum en tant que tel, dont on sait bien qu'il permet aux gens d'exprimer par leur choix binaire bien autre chose que la seule réponse à la question posée. Au-delà de l'ambiguïté de la réponse apportée à une question qui se veut simple, le problème est surtout que le référendum exacerbe le terrible reproche que l'on fait classiquement à la démocratie : donner le pouvoir à des gens qui ne sont pas toujours correctement informés de la réalité des enjeux, des mécanismes à l'œuvre, des impacts de leur décision, voire qui ne comprennent tout simplement pas vraiment ce dont il s'agit. « *Dans un référendum, nous demandons directement aux gens ce qu'ils pensent*

alors qu'ils n'ont pas été obligés de penser », écrit l'historien David Van Reybrouck¹, mais ils auront en revanche été l'objet de toutes les formes de manipulation concevables au cours des mois précédents.

De toutes les solutions ayant recours au principe de la démocratie directe, celle de convention citoyenne jouit aujourd'hui des plus grandes faveurs. Pourtant, l'analyse lucide de l'exemple le plus récent d'expérimentation que nous ayons n'est guère concluant. Tous les problèmes pratiques de l'idée de démocratie directe y ont trouvé leur illustration. La Convention citoyenne pour le climat aura confirmé toutes les réserves que l'on avait pu formuler lors de son annonce par le président de la République. Créée pour être un outil innovant de décision satisfaisant à une demande de plus en plus pressante de participation, elle est apparue en réalité comme une redoutable machine à accélérer l'affaiblissement de notre démocratie et notre déclin économique. On pouvait craindre qu'à défaut d'être un innocent accessoire de communication politique, ce qui aurait été un moindre mal, elle ne soit que le faux nez d'un exécutif qui tente de légitimer ses réformes. Au vu des résultats, elle aura été pire que cela, car détournée en porte-voix des élucubrations écolo-totalitaires les plus folles portées par quelques minorités actives qui sont parvenues à en prendre les commandes.

Le concept était vicié dès le départ. Il n'y a pas de meilleur moyen d'affaiblir l'adhésion au système représentatif que de suggérer qu'il est une sorte de fatras dépassé, qu'un groupe de gentils citoyens dûment éclairé peut court-circuiter avec profit. Comment ne pas voir qu'en s'offrant comme une alternative aux institutions démocratiques traditionnelles, elle en sape encore plus la faible légitimité? Elle accrédite l'idée selon laquelle les représentants élus ne sont que de simples porte-voix du « peuple ».

1. David Van Reybrouck, *Contre les élections*, Actes Sud, 2014.

Ils n'auraient alors qu'à appliquer servilement la volonté populaire qu'une plateforme idoine synthétiserait en permanence. C'est une vision très naïve de la décision publique, reposant sur le postulat extrêmement irréaliste que les gens pourraient s'exprimer de façon définitive sur tous les sujets. C'est précisément contre ce vieux fantasme que l'article 27 de la Constitution de 1958 interdit tout « mandat impératif ». Élire un représentant qui a les mains complètement liées et ne serait que la « voix de son maître » n'a aucun sens. Quel maître en effet ? Parmi le flot des avis contradictoires, lequel faudra-t-il écouter ? Si l'on estime si simple et sain de se fier aveuglément à une règle majoritaire, c'est qu'on a oublié que sur beaucoup de sujets, comme l'abolition de la peine de mort, les lois votées par les représentants auraient été contredites en cas de référendum. Pour l'État comme pour les citoyens, les fantasmes d'infaillibilité et de toute-puissance sont de dangereuses impasses.

Les leures de la Convention pour le climat

Ceux qui voient en la convention la panacée à la crise démocratique prônent la mise en place d'un lien direct entre les électeurs et un pouvoir suprême unique débarrassé de sa cohorte de représentants. Ce faisant, ils réactivent sans l'avouer vraiment le vieux fantasme de l'homme providentiel, du meneur incarnant la nation et traduisant la volonté populaire tout à la fois. Un rêve qui a toujours pris la forme d'un cauchemar lorsque, dans l'Histoire, il s'est réalisé. On sait ce qu'il advient généralement des hommes providentiels, et de quelle façon ils exercent et conservent le pouvoir. Celui qui prétend diriger seul au nom du peuple finit presque toujours par diriger pour lui et sa famille. Retour à la case départ de la monarchie, les oripeaux démocratiques en plus. Une démocratie moderne sans représentants jouant le rôle d'intermédiaires entre le citoyen et les décisions publiques est un leurre ; elle ne serait alors que l'étiquette hypocrite d'une démagogie sombrant rapidement dans la dictature.

La démocratie participative, un temps érigée en summum de la modernité démocratique, autant qu'on ait pu la tester, est en pratique affreusement décevante et trompeuse. Les expériences de consultations en ligne ne donnent rien de probant : ce sont toujours les mêmes qui s'expriment, et les groupes de pression y sont surreprésentés. Aucune « gamification » de la politique ne pourra vraiment intéresser durablement – et suffisamment pour qu'ils fassent l'investissement en renseignements suffisant – les citoyens aux problèmes les plus complexes. La convention citoyenne n'y échappe pas : il existe un biais redoutable dans la constitution des participants, qui sont par définition les personnes les moins indifférentes

au sujet. En réalité, derrière les revendications de démocratie directe se cachent la plupart du temps des minorités actives sachant parfaitement qu'elles n'auront jamais aucune chance de s'imposer si le fait majoritaire prévaut. La démocratie directe est alors le faux nez d'un désir de prise de pouvoir par des groupuscules idéologiquement radicaux, revendiquant d'autant plus fortement le droit du peuple à décider qu'ils souhaitent substituer leur propre volonté à la sienne. Comme « l'intérêt général », la « volonté populaire » présente le grand avantage de ne vouloir rien dire précisément, de n'être vraiment incarnée par personne. Tous les régimes dictatoriaux s'en sont toujours prévalus – pensons à la « dictature du prolétariat » qui était surtout celle de la *nomenklatura*. La démocratie participative a une fâcheuse tendance à être un outil rhétorique utilisé par des minorités agissantes rêvant d'imposer leurs choix aux autres. Pascal Perri² montre dans l'un de ses livres comment les « zadistes », qui s'opposent à la construction d'un aéroport, ont utilisé l'idée de vote populaire à leur profit pour imposer l'idée d'une opposition du « peuple » à ce projet. Quand un référendum a été organisé, ils en ont contesté la représentativité réelle... Les procédés ne sont pas nouveaux, et constituent depuis 1968 – au moins – des techniques traditionnelles du militantisme étudiant : ces fameuses « assemblées générales », en fait un amphithéâtre où les groupes activistes les plus déterminés se sont entassés, procèdent à des votes à main levée censés traduire la volonté de tous. Sombres mises en scène, absurdes pantalonades où la démocratie est l'otage de groupes minoritaires et le procédé d'expression directe, le subterfuge utilisé pour contourner l'absence de représentativité réelle. Si, en d'autres termes, les possibilités d'expression et d'information des citoyens doivent être considérablement multipliées, il est vain et même dangereux d'imaginer qu'elles permettront de se passer des intermédiaires que sont les représentants.

Complexité et compétence

Les fantasmes de démocratie directe achopperont toujours sur un point essentiel : la compétence. Dans nos sociétés, la complexité – en dehors même de la complication créée par l'administration – et la profusion des sujets rendent impossible la décision directe des citoyens sur tous les sujets. Il ne s'agit vraiment pas de plaider en faveur d'une sorte d'oligarchie des experts ou de renvoyer le peuple à un supposé état infantile – la responsabilisation et la confiance en la capacité d'initiative des gens sont au contraire des valeurs centrales d'une démocratie saine.

Il faut simplement souligner que l'évidence reconnue à travers toute l'Histoire est que la décision politique nécessite certaines compétences. C'est *a fortiori* vrai dans des sociétés civilisées hautement complexes.

1. Perri Pascal, *L'écologie contre la démocratie*, Plein Jour, 2016.

Dans *Politique*, Aristote mettait en garde contre l'ignorance de l'homme de la rue et soulignait la nécessité d'une certaine formation pour être capable de décider correctement : « *Le choix judicieux est l'affaire des gens de savoir : par exemple, le choix d'un géomètre appartient à ceux qui sont versés dans la géométrie, et le choix d'un pilote à ceux qui connaissent l'art de gouverner un navire. Car, en admettant même que, dans certains travaux et certains arts, des profanes aient voix au chapitre, leur choix en tout cas n'est pas meilleur que celui des hommes compétents. Par conséquent, en vertu de ce raisonnement, on ne devrait pas abandonner à la masse des citoyens la haute main sur les élections de magistrats.* »

En matière de compétences, on reste sans voix devant cette participante de la Convention citoyenne sur le climat, censée avoir reçu « sept semaines de formation », qui est capable d'expliquer que notre bilan carbone sera meilleur sans centrales nucléaires (c'est pourtant l'énergie la moins carbonée) et que les énergies renouvelables comme l'éolien et le solaire sont pilotables (ce qu'elles ne sont pas). Il n'est pas étonnant que de postulats aussi faux et d'informations idéologiquement biaisées découlent d'inquiétantes chimères.

La Convention citoyenne flatte la tendance préoccupante à nier le savoir des experts et à reconnaître symétriquement que l'opinion de l'homme de la rue vaut autant, sinon plus, que les connaissances accumulées par de nombreuses années de travail et d'expérience. La disqualification du discours des savants, assimilé à celui de l'élite et donc frappé d'un même opprobre, et le mythe du « bon sens populaire qui suffit » sont les ingrédients les mieux connus du populisme. Court-circuiter les corps intermédiaires et instaurer un « dialogue direct » entre le « peuple » et son dirigeant est le schéma de base des régimes de ce type.

Il s'agissait de donner des gages aux tenants de la démocratie directe. Cela n'est parvenu qu'à en exciter

l'amertume. L'adoption des mesures proposées s'est heureusement heurtée aux procédures institutionnelles qui ont fait barrage aux plus nuisibles. Beaucoup ont crié au déni de démocratie. S'il s'agissait d'une manœuvre politique cherchant à se concilier les bonnes grâces des enragés de la révolution verte, ce fut un marché de dupes. Il y a en effet une grande leçon qu'il serait temps de comprendre : les fondamentalistes, quels qu'ils soient, ne sont pas calmés par les concessions qu'on leur fait, mais deviennent plus exigeants encore. Ils voient des brèches là où d'autres pensent offrir des arrangements. La Convention n'a pas calmé la frange la plus radicale des anti-capitalistes pour qui l'écologie n'est que le véhicule opportun d'un vieux combat contre notre modèle de civilisation. Elle n'a fait qu'en exciter l'ire.

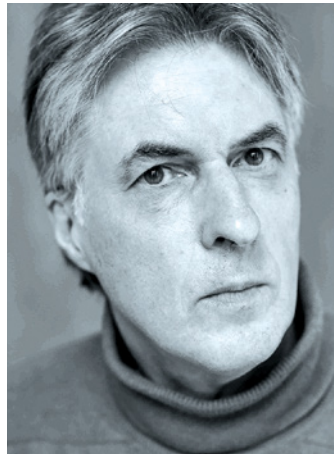
En bref, pour paraphraser Audiard : le jour où les mauvaises idées seront mises en orbite, la Convention citoyenne n'a pas fini de tourner. Si des formes d'expression des citoyens, de consultation de leurs désirs et de contrôle par eux des actions publiques doivent être développées, elles ne pourront jamais se substituer au système représentatif. Ce système n'est pas seulement indépassable parce que nous sommes trop nombreux pour nous exprimer tous clairement. Il l'est surtout parce que la foule des citoyens à laquelle nous appartenons ne peut pas prétendre pouvoir prendre de bonnes décisions publiques. Tout simplement.

Il est temps que notre démocratie mûrisse pour faire droit à de nouveaux modes d'expressions directes de la volonté des citoyens permettant de sortir d'un système où ils ne sont consultés que lors des scrutins. En ce sens les *civic tech* ouvrent des voies prometteuses en matière d'expression populaire non biaisée par des groupes idéologiques. Sans verser dans l'erreur que serait un régime du référendum permanent ou des « conventions » à répétition, il doit être possible de moderniser notre démocratie en instaurant un lien à double sens entre les citoyens et leurs élus. ●

La recette du tirage au sort

**Gil
Delannoi**

Chercheur et professeur à Sciences-po.



Afin de remédier, pour partie, aux malaises dans la représentation et la participation, le tirage au sort s'avère une bonne option. Décrite comme exotique ou aberrante, la procédure a pourtant bien des vertus. Démocratique, elle présente les qualités de l'impartialité, de la simplicité, de l'égalité. Le tirage au sort ne saurait totalement remplacer l'élection, mais il peut utilement la compléter. En voici les ingrédients et la recette.

Les questions récurrentes sur le tirage au sort portent sur son acceptation ou son refus et sur ses effets tendancielles. Pour une pratique lucide et efficace, non moins importants sont les points techniques ici esquissés¹.

1. Le tirage au sort est une opération et une procédure. L'opération consiste à soustraire des individus. Par comparaison, un vote additionne des voix. Une procédure est une suite non aléatoire d'opérations. Les opérations qui forment la procédure ne se pratiquent et ne peuvent se pratiquer que dans un certain ordre. Une procédure de tirage n'est guère plus qu'une recette dans laquelle les étapes se comptent en jours plutôt qu'en minutes de cuisson. C'est aussi une règle du jeu, encadrant les comportements d'individus généralement autorisés à concourir plus d'une fois.

2. Que signifie soustraire ? Retirons des pommes d'un panier au hasard. Combien en prendre et comment les sortir du panier ? Le tirage au sort, en tant qu'opération, est ce geste de soustraction, à l'aveugle. Plusieurs pommes ? Parfois même toutes. Alors la soustraction revient à enregistrer un ordre d'apparition d'individus tous retirés de la base. Ce tirage exhaustif, classement par soustractions successives, est souvent fait en vue d'une rotation future de ces individus. Tout tirage se situe entre ces deux limites : tirer un seul ou tirer tous. L'opération soustrait un, quelques-uns ou tous. En dehors de ces cas limites, l'opération de tirage soustrait un ou plusieurs éléments et laisse un reste : une partie de la base subsiste. L'opération est directe quand on tire au sort des pommes pour avoir des pommes. Elle est indirecte quand elle soustrait des signes représentant des personnes ou d'autres objets qui ne peuvent être saisis physiquement. Point de grand sac duquel tirer des gens avec une grande pince. Le

tirage est opéré grâce à un support matériel : cartes, jetons, tickets, numéros.

3. Le tirage ne prend un sens que par la procédure qui englobe l'opération. Seule la procédure dans son ensemble permet de comprendre à quoi sert l'opération. Le tirage fait partie des procédures qui sélectionnent des individus, échantillonnent des populations ou attribuent des fonctions. Ces aspects sont séparés ou cumulés selon les situations. Le but est généralement de faire fonctionner une institution, connaître une population, représenter fidèlement sa composition, prendre des décisions. Et pas seulement en politique. Les autres procédures comparables – de ce fait concurrentes, mais aussi complémentaires – sont : l'élection par vote, le marché, le legs, la nomination après examen ou test, l'admission par association ou cooptation.

Pesez précisément les arguments

4. Oubliez le hasard. Tirage et hasard sont loin d'être équivalents. Et même dans un loto, ce n'est pas le hasard qui compte le plus : c'est l'égalité de chance (infime) d'être un gros gagnant en achetant un ticket peu onéreux. Le hasard est pourtant l'idée la plus fréquemment associée au tirage. C'est confondre l'opération et la procédure. L'opération matérialise et réalise l'aléa du résultat, mais la procédure ne fait qu'utiliser le hasard à d'autres fins que lui-même. Si la personne choisie pour un échantillon représentatif subit effectivement l'aléa d'être choisie ou non, le résultat d'ensemble est tout le contraire d'un hasard. C'est la précision statistique la plus grande possible qui est visée. Le hasard n'est alors qu'un outil statistique de précision pour obtenir un échantillon très représentatif. D'un tirage à l'autre, quand les personnes choisies par le tirage changent, les mêmes proportions demeurent. Le hasard ne joue un rôle qu'à l'échelle de l'individu choisi. Dans ce processus,

1. Pour une recette plus détaillée et commentée, voir Gil Delannoi, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?* Presses de Sciences-po, 2019.

l'individu est désigné par le tirage pour représenter et non pour être distingué en tant qu'individu. Un miroir ne reflète pas une image au hasard. Un modèle réduit permet même, par l'accumulation non aléatoire des individus tirés au sort, de reconstituer par déduction une population d'ensemble dans ses principales caractéristiques quand on ne la connaît pas. Prétendre qu'utiliser le tirage revient à préférer le hasard aux autres critères est, dans la plupart des cas, une absurdité. Le tirage ne rend en soi aucun culte au hasard ni ne le divinise, dès lors que la procédure utilise l'opération à des fins de représentation, de modélisation, de rotation. Et s'il le faut, une qualification préalable à l'opération élimine ce qui pouvait rester hasardeux dans la procédure. Allons même plus loin : il y a davantage de hasard dans une élection présidentielle que dans la plupart des usages du tirage au sort en politique. Une élection présidentielle départageant quelques personnalités constitue un entrecroisement de destins personnels et d'événements peu prévisibles.

5. « Le tirage c'est l'incompétence au pouvoir. » Oubliez l'incompétence. Partisans et adversaires s'affrontent souvent sur cette question. Pourtant, c'est un faux problème. Recourir au tirage, pour les uns, serait la reconnaissance d'une compétence démocratique intrinsèque à tout groupe humain. Pour leurs adversaires, ce serait un égalitarisme aveugle, insensible à toute différence de connaissance, d'expérience dans la conduite des affaires (politiques ou autres). S'il existe des différences de compétences requises selon les fonctions attribuées par le sort, la définition du groupe dans lequel sont effectués les tirages permet l'ajustement indispensable. Cet ajustement est d'ailleurs nécessaire dans toutes les procédures : il faut une base qualifiée pour un vote. L'inscription à un examen, dans la plupart des cas, passe aussi par l'appartenance à une base qualifiée. Ainsi, dans un tirage, si la fonction requiert une compétence très spécialisée, celle-ci aura été testée auparavant, lors de l'enregistrement de la base. Dans les cas de moindre spécialisation requise, il aura fallu réfléchir à l'adéquation entre le tirage et ces fonctions pour ajuster la base. Cet ajustement ne se heurte à aucun obstacle insurmontable. La solution se trouve dans les nombreuses et diverses formes de qualification. Les fonctions qui ne sauraient être soumises au tirage sont aisément repérables : le bon sens joue dans les deux sens. Je ne voudrais certainement pas me faire arracher une dent par un dentiste tiré au sort dans la population, mais l'absurdité de la suggestion se trouve sur l'autre face de la même question, car je ne voudrais pas davantage avoir été désigné pour arracher une dent à quiconque, alors que je ne maîtrise pas cette technique. Le débat fréquent sur la compétence générale n'a donc de sens que dans le cas où aucune qualification n'est retenue, quand la base est la plus

large possible. Or, le problème de la compétence se pose de même pour le vote, l'association, l'héritage et quelques autres procédures et signifie : « Qui est capable d'être admis dans la procédure ? » Cet aspect n'est pas propre au tirage. S'il est beaucoup plus fréquemment évoqué à son propos, c'est par manque d'expérience.

Mesurez les effets plus ou moins démocratiques

6. Nuancez le caractère intrinsèquement démocratique du tirage. Il existe, mais ne peut être érigé en loi ou théorème. Tout au plus s'agit-il d'une tendance. Et là aussi on doit dire la même chose de toutes les procédures : aucune n'a d'essence ou de nature, mais seulement des propriétés opérationnelles. Tous les usages du tirage sont possibles : du plus égalitaire au plus inégalitaire ; du plus anodin au plus dramatique.

7. Notez que le tirage a été maximisé par quelques démocraties et que d'autres l'ont délaissé. L'usage du tirage ne définit donc pas le régime démocratique. Aristote, qui souligna le lien entre tirage et démocratie, ne disait pas que le tirage est démocratique en soi. Il ne disait pas non plus qu'il est propre au régime démocratique. On le trouvait et on le retrouve dans plusieurs régimes. Il est vrai que certaines démocraties l'ont utilisé davantage, à tel point qu'on s'est parfois inquiété de sa prolifération : dans *L'Assemblée des femmes* (vers 372 avant J.-C.), Aristophane insiste de façon burlesque sur sa généralisation utopique. De plus, en politique moderne, le label démocratique ne peut être obtenu que si les conditions sont proches d'une participation au suffrage universel.

8. Retenez cependant certains aspects tendancielles : le tirage, plus que les autres procédures, est en moyenne utilisé pour apporter impartialité, égalité et sérénité. Le tirage est impartial, car dépourvu d'intrigue, égal si les détails de la procédure assurent des chances égales, serein parce que personne ne peut tirer fierté ni amertume d'avoir ou de ne pas avoir été sélectionné.

9. Le tirage au sort ne permet à personne de connaître à l'avance les personnes probablement choisies, héritières comme dans un legs, ni d'échanger des arguments et additionner des suffrages comme dans un vote, ni d'ajuster l'offre et la demande comme dans un marché, ni de mesurer des capacités comme dans un test ou un examen, ni d'enregistrer des affiliations volontaires comme dans un parti ou tout autre type d'association. Si le tirage a une valeur spécifique, c'est précisément grâce à sa différence avec toutes les autres opérations et procédures. Le chercheur Oliver Dowlen

note avec justesse que le tirage élimine toutes les raisons, bonnes ou mauvaises, dans une sélection. Par conséquent, dès que les mauvaises raisons risquent de compter pour moitié ou plus, le tirage devient très intéressant. En éliminant toutes les raisons, le tirage n'est ni rationnel, ni irrationnel. Sa raison est d'être sans raisons (plus ou moins partiales). On voit ainsi comment il est généralement efficace contre la corruption, l'esprit de parti, la coalition d'intérêts, les stratégies les plus diverses qui interfèrent dans un choix et le détournement de son objet principal.

10. Le tirage peut contribuer à la démocratie représentative en sus de l'élection des parlementaires et de la démocratie directe en ajoutant une délibération préalable au vote direct, des décisions et des lois, mais *il ne peut se substituer au vote*. Sans suffrage universel, une loterie politique ne peut réaliser toute seule la démocratie directe. Elle pourrait même étouffer toute véritable procédure démocratique derrière un écran de fumée égalitaire. Une chance égale d'être tiré au sort n'est pas démocratique en soi. Elle sera peut-être démocratique si tout le contexte légal y contribue (état de droit, élections libres, opposition légale, libertés publiques) et si l'observation de la procédure le confirme. Gardez-vous donc d'opposer frontalement le tirage au vote. Le tirage et l'élection sont deux piliers indissociables de tous les régimes démocratiques, y compris ceux dans lesquels le tirage a été utilisé. Aucun régime démocratique ne s'est dispensé de voter, qu'il s'agisse d'élire des personnes, de prendre des décisions, d'adopter des lois.

11. Ne vous limitez pas à un seul niveau. Toutes les échelles sont possibles. De la politique locale à la coopération internationale. Et dans différentes institutions, pas seulement les institutions politiques.

Composez et mesurez les ingrédients

12. La *population* est constituée de toutes les personnes potentiellement concernées, capables d'accomplir la tâche future, en tant que citoyens ou habitants, ou encore en tant que membres ou agents d'une organisation ou institution. Exemples : la France ou la ville de Marseille, la profession viticole, les professeurs de mathématiques dans l'enseignement secondaire, telle entreprise ou telle université.

13. La *base* répertorie toutes les personnes qualifiées d'une population pour participer à l'opération.

Cette base peut être équivalente à la population après vérification légale. Une base restreinte prend des proportions diverses selon les critères retenus, de l'ordre de 90, 50, 10 ou 1 % d'une population, deux individus étant le minimum pour une sélection aléatoire. Toute base est donc égale ou inférieure à la population. Exemples : pour un jury au tribunal, seuls les adultes sont retenus. Parmi les membres d'une profession ou d'une institution, peut-être quelques années d'expérience seront requises. Tout service un peu pénible est forcément limité par un critère d'âge et de capacité physique.

14. La *qualification* donne le critère définissant une base légale de personnes participant à tout tirage. Les critères utilisables sont innombrables, allant de la simple vérification d'une population au test d'aptitude. Les compétences sont très diverses. Chaque qualification doit être adaptée à chaque situation.

15. La *candidature* désigne l'acte d'inscription volontaire dans une base. La candidature peut, ou non, être soumise à qualification.

16. Le *refus* est la possibilité de ne pas figurer dans la base, ou de s'en retirer avant le tirage, soit en exprimant un refus avant toute possibilité d'inscription (refus fort, assimilable à l'abstention), soit en demandant le retrait d'un enregistrement déjà effectué par une administration, ce qui peut alors se faire au coup par coup ou pour des durées courtes ou longues.

17. Le *retrait* est le droit de démissionner après le tirage. Ce retrait intervient avant le rendez-vous pour la fonction. La personne sélectionnée, en se retirant, libère une place pour une personne arrivée ensuite dans la sélection.

18. La *sélection* (les individus lotis) est la liste finale des personnes choisies par le tirage, quand toutes les opérations préalables ont été effectuées selon certaines options. Exemples : quelle était la qualification ? Le refus et le retrait étaient-ils permis ou interdits ? Voilà qui influe considérablement sur la quantité et la qualité du tirage effectué. Ces choix d'options n'ont de sens que selon les finalités de la procédure. Ces finalités sont innombrables et, comme on l'a vu, plus ou moins démocratiques, impartiales, égales, libres, sereines, sincères, etc.

Faites revenir le tirage et goûter avec une bonne dose d'esprit critique. ●

Rendre la parole au peuple ? La question du RIC

**Gwénaële
Calvès**

Professeure de droit public à l'université de Cergy-Pontoise.



Le référendum d'initiative citoyenne (RIC) veut contribuer à régénérer la démocratie représentative. Les États-Unis sont coutumiers de ces mécanismes de démocratie directe qui permettent au peuple, de sa propre initiative, de prendre la parole pour légiférer, annihiler une loi ou révoquer un élu.

Référendum d'initiative citoyenne! Lancée dans le débat public par le mouvement des Gilets jaunes, la formule désigne, sous un acronyme unique (RIC), pas moins de quatre mécanismes de démocratie directe. Tous visent, comme en écho au slogan martelé aux États-Unis dans les années 1890, à « régénérer la démocratie représentative »¹.

Sur le modèle d'institutions très répandues outre-Atlantique, le RIC, s'il parvenait à s'imposer en France, permettrait à des citoyens lambda, sous réserve d'être soutenus par une fraction du corps électoral, d'appeler aux urnes l'ensemble des électeurs. Pour statuer sur quel sujet?

Sur l'opportunité d'une révision de Constitution, d'abord. Il est, bien sûr, déjà prévu que toute révision du texte fondamental requière l'approbation des Français. Mais cette exigence de principe est assortie d'une possibilité de dérogation, à la discrétion du président de la République : s'il le souhaite, il peut faire ratifier la loi de révision par les deux chambres réunies en Congrès à Versailles. Et c'est ce que les successeurs du général de Gaulle ont toujours fait, sauf pour le passage du septennat au quinquennat, approuvé en 2000 à une très large majorité des voix (mais avec un taux d'abstention proche de 70 %). Avec le RIC, la ratification par voie référendaire deviendrait obligatoire, si une partie des citoyens l'exigeait.

Les trois autres déclinaisons du RIC sont autrement plus « disruptives ». Elles donneraient trois nouveaux droits au peuple souverain : le droit de légiférer lui-même, le droit d'annihiler une loi adoptée par le Parlement et le droit de révoquer un élu dont la façon de servir ne convient plus.

Le droit de légiférer

Aux États-Unis, le référendum de ratification – convoqué par les pouvoirs publics – est partout d'usage fréquent, au niveau local comme à celui des États. Seule la moitié des États organisent toutefois un véritable partage du pouvoir législatif entre deux instances : le législateur élu et le législateur populaire. Dans ces États, des particuliers, des syndicats, des associations, des groupes d'intérêt en tout genre peuvent proposer au corps électoral de se prononcer sur un texte de loi qu'ils ont eux-mêmes élaboré.

La proposition de loi d'initiative citoyenne, après le contrôle de sa conformité à diverses exigences de fond et surtout de forme, circule d'abord sous forme de pétition. Lorsqu'elle a recueilli le nombre de signatures requis, elle doit (dans huit États) être transmise aux assemblées. Si celles-ci adoptent le texte, les choses en restent là. Si elles le rejettent, elles soumettront leur propre texte à la décision des électeurs, en concurrence avec la proposition initiale. Mais la législation véritablement « directe » ignore l'étape parlementaire : une pétition approuvée par un nombre suffisant d'électeurs contraint les pouvoirs publics à convoquer un référendum. Ils ont aussi l'obligation, dans la plupart des États, d'éclairer l'opinion sur les choix qu'elle doit faire. Plusieurs semaines avant le scrutin, chaque électeur reçoit ainsi une brochure qui présente le projet (et les éventuels contre-projets), son coût, ses incidences fiscales, l'identité de ses promoteurs et de ses adversaires déclarés, ainsi que leurs principaux arguments.

Depuis 1904, près de 3 000 propositions de lois d'initiative populaire ont été soumises à la sanction du corps électoral, avec un taux d'approbation légèrement inférieur à 40 %. Elles ont permis l'adoption

1. Sur l'ensemble de la question, voir Gwénaële Calvès, « Le peuple législateur. Sur l'initiative citoyenne aux États-Unis », in *Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, éditions Panthéon-Assas, 2021.

de réformes destinées, selon le mot de Woodrow Wilson, à « rendre plus représentatif le gouvernement représentatif » : le droit de vote des femmes, par exemple, a été imposé par cette voie dans plusieurs États, avant de s'imposer au Congrès fédéral en 1919. Les mesures de « régénération » de la démocratie représentative forment, aujourd'hui encore, plus du tiers des réformes proposées par la voie de l'initiative (mais elles finissent souvent par se heurter à la censure de la Cour suprême fédérale, qui s'oppose notamment à tout encadrement du financement de la vie politique). D'autres initiatives permettent de faire adopter des réformes bloquées dans les assemblées par de puissants groupes d'intérêt (lutte contre le tabagisme, par exemple), ou parviennent à inscrire à l'agenda des propositions qui ne sont relayées par aucun des acteurs du jeu politique. La légalisation du cannabis thérapeutique a ainsi résulté, en Californie, d'une initiative populaire tout à fait artisanale, avant d'essaimer vers d'autres États.

RIP contre RIC

En France, un succédané de référendum d'initiative populaire a été introduit dans la Constitution en 2008 : c'est le référendum d'initiative partagée (RIP). Mais les conditions prévues pour sa mise en œuvre, précisées par une loi organique du 6 décembre 2013, sont si décourageantes qu'aucun RIP n'a jamais abouti.

L'initiative du RIP, d'abord, n'est pas populaire mais parlementaire. La proposition de loi doit émaner d'un cinquième au moins des membres du Parlement. Elle ne peut porter que sur un des objets définis à l'article 11 de la Constitution (organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ratification d'un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions). Les questions dites « de société » sont donc exclues. Le Conseil constitutionnel s'en assure, et vérifie qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution. En dépit d'une rumeur persistante, aucun RIP ne pourrait donc rétablir la peine de mort ou restreindre les droits fondamentaux des étrangers.

S'ouvre ensuite la phase de recueil du soutien populaire à la proposition. Le seuil à atteindre, dans un délai de neuf mois, est incroyablement élevé : 10 % des électeurs inscrits ! En mars 2020, on a ainsi constaté, sans surprise, que les 4 717 396 signatures électroniques requises pour transformer l'essai de la première tentative de RIP n'avaient pas été rassemblées. En neuf mois, la proposition qui voulait interdire la privatisation des aéroports de Paris avait à peine franchi le seuil du million de soutiens. Il est vrai que la dernière étape de la procédure n'incite

pas à l'enthousiasme : il suffit que la proposition soit, non pas adoptée, mais simplement « examinée » par les assemblées pour que... tout s'arrête ! Le président de la République n'est plus tenu de convoquer le moindre référendum.

Le droit de contredire le Parlement

Le RIP, comme on voit, est bien loin d'ériger le corps électoral en source autonome de législation, complémentaire ou concurrente de la source parlementaire. La Constitution ne permet pas au « peuple législateur » d'imposer sa volonté à des représentants qui font la sourde oreille (initiative-contournement) ; elle lui interdit même expressément de vouloir abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an (initiative-riposte). L'opposition parlementaire ne doit pas être tentée de s'appuyer sur une partie de l'opinion pour regagner, par un référendum, la bataille qu'elle vient de perdre dans l'hémicycle.

Aux États-Unis, dans la grande majorité des villes et des comtés, les décisions prises par les élus peuvent au contraire se trouver immédiatement anéanties par une votation populaire. Ce veto est même opposable, dans vingt-trois États, à la loi votée par les assemblées. Le déclenchement de la procédure intervient entre le vote de la loi et la date prévue pour son entrée en vigueur (60 ou 90 jours après la fin de la session parlementaire, selon les États). Dans ce délai, si une pétition exigeant l'organisation d'un référendum est soutenue par un nombre déterminé d'électeurs, le sort de la loi sera tranché dans les urnes.

Ce type de scrutin n'est pas très fréquent (depuis 1906, moins de 550 veto populaires ont été dirigés contre une loi), mais ses promoteurs obtiennent le plus souvent gain de cause. Le corps électoral se désolidarise, sur une question précise, du parti auquel il a donné une majorité dans les assemblées : des électeurs peuvent ainsi signifier à leurs élus démocrates que, s'ils adhèrent à l'essentiel de leur programme, ils rejettent, par exemple, toute mesure de contrôle des armes à feu. Une campagne bien menée peut également convaincre les citoyens que leurs représentants ont commis une erreur d'appréciation, comme lorsque la mobilisation des syndicats de la fonction publique dans l'Ohio, en 2011, a mis en échec une loi qui limitait leur pouvoir dans la négociation collective.

En France, le délai de promulgation de la loi (ou de publication d'une ordonnance, procédé aujourd'hui dominant de fabrication de la loi) est trop court pour permettre l'instauration d'une procédure de veto populaire. Mais après l'entrée en vigueur du texte, un référendum abrogatif d'initiative citoyenne, sur le modèle suisse ou italien, serait parfaitement envi-

sageable. En fixant à 600 000 le nombre minimal des opposants à la loi, et en leur imposant d'attirer vers les urnes la moitié au moins des électeurs inscrits pour que le non impose le retrait du texte, on ne risquerait nullement de plonger le pays dans un chaos permanent. Seraient bien sûr exclus, comme partout, certains types de lois. Les lois de finances, au premier chef, mais certainement pas celles qui décident de la réforme du baccalauréat ou de la haute fonction publique. Pourquoi seraient-elles immunisées contre toute censure ?

À ceux qui s'inquiètent du désordre que pourrait provoquer l'abrogation référendaire de tout ou partie d'une loi déjà entrée en vigueur, on rappellera que le Conseil constitutionnel, depuis 2010, dispose exactement du même pouvoir. Lorsqu'il réduit à néant des dispositions parfois très anciennes, il peut différer dans le temps les effets de sa décision, pour permettre au Parlement d'en anticiper les conséquences. La même solution pourrait être retenue pour une abrogation décidée par la voie d'un RIC.

Le droit de révoquer les élus

Le référendum révocatoire d'initiative populaire complète la panoplie des instruments qui veulent « rendre la parole au peuple » dans une démocratie représentative. Cette procédure permet à un groupe de citoyens de mettre aux voix une question très simple : voulez-vous maintenir à son poste tel ou tel de vos représentants ? En cas de réponse négative, l'élu est contraint de démissionner.

Utilisé pour la première fois à Los Angeles en 1904, pour révoquer un conseiller municipal jugé trop proche d'un journal hostile à la classe ouvrière, ce type de référendum (appelé *recall*) est aujourd'hui présent, aux États-Unis, dans la quasi-totalité des États, avec un degré d'institutionnalisation variable (deux comtés seulement dans l'Utah, quelques villes dans le Maine ou au Texas). C'est d'abord un instrument de démocratie locale : l'immense majorité des procédures de révocation populaire engagées chaque année outre-Atlantique visent des conseillers municipaux, des maires, des membres de conseils d'école, ou d'autres élus « de proximité » (gestionnaires de services publics, shérifs, procureurs de comté). La révocation de représentants élus à l'échelle de l'État est moins largement disponible, puisque seuls dix-neuf États ont institué cette procédure. Les « rappels » effectifs y sont d'ailleurs assez rares, mais il est vrai que les élus préfèrent parfois démissionner avant le scrutin, dès le stade de la collecte des signa-

tures nécessaires à son organisation – en général, 25 % des suffrages exprimés lors de l'élection du représentant dont la révocation est proposée.

Le référendum révocatoire est une sorte de motion de censure, par laquelle le corps électoral signifie à un représentant qu'il lui retire sa confiance. Il sanctionne souvent un élu dont la probité apparaît douteuse, ou veut lui faire payer le prix d'une décision qui ne convient pas à ses électeurs. Mais, plus fondamentalement, il entend signifier que le mandat exercé par l'élu a perdu sa qualité de mandat représentatif. La pétition qui a conduit à la révocation du président du Sénat de l'Arizona en 2011 proclamait ainsi : « *Nous demandons le rappel de sénateur Russell Pearce en raison de son incapacité à tenir compte des questions qui préoccupent tous les citoyens de l'Arizona. [...] Nous méritons un représentant qui reflète nos valeurs, nos convictions, et notre vision de l'Arizona. En signant cette pétition, nous retirons publiquement notre soutien à Russell Pearce et à ce qu'il représente.* »

« Prendre la parole » pour dire n'importe quoi ?

Les plus grands spécialistes français du régime parlementaire (à commencer par Carré de Malberg, dans les années 1930) ont souligné que l'initiative populaire entretient une profonde affinité avec les principes fondamentaux du régime représentatif. En l'absence d'obstacle théorique à l'instauration d'un RIC, ses adversaires se replient donc sur des arguments de fait. La législation populaire serait de piètre qualité ; la censure populaire de la loi ou des représentants serait capricieuse, erratique, trop aisément manipulable par des démagogues. La montée en puissance des réseaux sociaux n'a pas contribué à réhabiliter l'idée d'une société civile apte à débattre, rationnellement et sereinement, de questions d'intérêt général.

À ce procès en incompétence rituellement instruit contre l'initiative populaire, une masse impressionnante d'études empiriques apporte un ferme démenti. Elle montre que les mécanismes qui permettent au peuple de « prendre la parole » favorisent au contraire un exercice actif *et éclairé* de la citoyenneté. Exercice évidemment ponctuel, et que l'ingénierie constitutionnelle sait entourer de multiples « garde-fous » (mot sévère, mais qui peut tomber juste...).

Abstention massive, méfiance généralisée à l'égard des élus, dégoût, violence qui rôde : notre démocratie est gravement malade. Essayons le RIC avant qu'il ne soit trop tard. ●

Faire entrer le long terme en démocratie

**Pierre
Rosanvallon**

Historien, professeur émérite au Collège de France.



Pierre Rosanvallon a consacré plusieurs cycles de réflexion à la désaffection démocratique et au désenchantement politique. Il ne se borne pas à l'analyse. Il propose. Ces extraits de son ouvrage *Les épreuves de la vie* insistent, face à l'impératif écologique, sur la nécessité de prendre en compte, institutionnellement, le temps long.



Pierre Rosanvallon,

Les épreuves de la vie, Seuil, 2021, 215 pages.

Le texte repris ici provient des pages 139 à 142.

Le développement d'une démocratie plus forte et plus active, avec des institutions renouvelées et plus ouvertes à l'intervention directe des citoyens, ne peut suffire pour faire face aux menaces d'humanité [dérèglements climatiques, pandémies, incertitudes géopolitiques]. C'est en effet l'horizon même de la vie politique, avec la nécessaire inscription de l'action dans la durée, et la redéfinition de son sujet, avec le passage du citoyen-national à l'individu-humanité, qui est en jeu. Le problème étant que ces deux dimensions constituent le grand impensé des théories de la démocratie et des dispositifs institutionnels qui lui donnent consistance. La question est décisive car des régimes autoritaires se présentent aujourd'hui comme mieux à même d'intégrer ces dimensions. Elle dominera le XXI^e siècle dans le

face-à-face des pays démocratiques avec la puissance chinoise. La confrontation des économies et de l'influence politique sera pour cela inséparable d'un affrontement intellectuel sur les modes de prise en charge de ces deux impératifs dont dépend la capacité de réduire les incertitudes de l'avenir.

Il est banal de constater que les démocraties ont du mal à intégrer le souci du long terme dans leur fonctionnement. Le constat n'a cessé d'être fait depuis l'âge des révolutions fondatrices. Mais il a pris une importance vitale en un temps de confrontation directe et impérieuse aux menaces d'humanité. La « préférence pour le présent » des démocraties s'explique par leur histoire et la nécessité dans laquelle elles se sont trouvées de rompre avec le temps

immuable des visions religieuses et monarchiques du monde. Le présent a en effet toujours été considéré comme le temps de la volonté générale, dont la fréquence des élections est le baromètre. Ce n'est pas le lieu d'entrer ici dans la discussion de cette conception de la volonté avec tout ce qu'elle implique. Mais du moins peut-on brièvement indiquer quelques remèdes possibles à ce court-termisme, ou du moins quelques modalités de son inflexion.

La correction de la myopie démocratique a depuis longtemps fait l'objet de réflexions et de propositions. La principale d'entre elles a reposé sur le projet d'un élargissement des procédures représentatives.

Dès la fin du XIX^e siècle, Alfred Fouillée, l'un des grands philosophes de l'idée républicaine et du solidarisme, avait ainsi proposé d'adjoindre à la Chambre des députés, représentant le présent, un Sénat porte-parole d'une volonté nationale comprise de façon élargie, comme étant composée « d'encore plus d'hommes à naître que d'hommes déjà nés ».

Une nation, avait-il justifié en pionnier, n'est pas une réunion accidentelle d'individus; c'est une personne vivante et perpétuelle qui a un corps organisé à conserver et à développer, qui a des traditions à sauvegarder, des droits et des devoirs séculaires, des richesses morales et matérielles à défendre contre la passion, où l'intérêt actuel peut se trouver en contradiction avec l'intérêt futur.

L'idée a été reprise récemment sous différentes formes. On a ainsi pu parler de la nécessité de créer un « Parlement des objets » (Bruno Latour) ou un « Parlement du futur » (Dominique Bourg). Les modalités de mise en place, de fonctionnement et d'intervention de ce type d'institution restent à préciser. Mais l'idée d'introduire une dimension réflexive et délibérative dans les institutions et de pluraliser les formes de la représentation est indubitablement nécessaire. Nécessaire, mais pas suffisante. C'est en effet au-delà de la sphère représentative (qu'elle soit d'essence électorale ou procédant du tirage au sort) qu'il faut aussi envisager le souci du long terme.

Il y a deux autres façons de s'engager dans cette direction. Lui donner d'abord toute sa place dans l'ordre constitutionnel. Il ne s'agit pas seulement là d'une question formelle. Les constitutions sont en effet structurellement les gardiennes de la mémoire des principes organisateurs de la vie commune, contraignant les assemblées parlementaires et le pouvoir exécutif à les respecter (même si, en dernier

ressort, une constitution peut toujours à son tour être changée). Elles veillent ainsi sur les droits de l'homme et l'esprit des institutions. Mais on pourrait très bien imaginer qu'elles intègrent aussi le souci des générations futures. Dans cet esprit, Sieyès a écrit : « *Les véritables rapports d'une constitution politique sont avec la nation qui reste, plutôt qu'avec les besoins de la génération qui passe, avec les besoins de la nature humaine, communs à tous, plutôt qu'avec les différences individuelles.* »¹

Comme celle d'humanité, l'idée de nation implique en effet celle d'une expérience collective inscrite dans l'écriture d'une histoire. Il faut donc veiller à ce que ces possibilités ne soient pas obérées. L'article premier de la loi française de décembre 1991 sur le stockage des déchets radioactifs disait dans cet esprit : « *Les générations futures ont le droit de jouir de cette terre indemne et non contaminée; elles ont le droit de jouir de cette terre qui est support de l'histoire de l'humanité.* » La charte française de l'environnement (2005) a aussi fait avancer les choses en formulant des principes et des valeurs à respecter. Ce sont des données de cette nature qu'il conviendrait de préciser et de constitutionnaliser de façon cohérente. Elles dessineraient de la sorte un cadre contraignant pour l'action législative et pourraient constituer des références opposables, dont les citoyens pourraient même s'emparer directement. Le point a bien été mis en avant par la Convention citoyenne pour le climat.

C'est aussi la redéfinition et le renforcement de l'État et de la notion de service public qui sont requis. Il n'a pas seulement une fonction de gestion et de régulation. Il est aussi le conservateur des conditions de la vie commune et la vigie du futur². Il incarne fonctionnellement une autre temporalité que celle des gouvernements dont le pouvoir est marqué du sceau de l'éphémère.

« *L'État est le représentant de la perpétuité sociale. Il doit veiller aux conditions générales d'existence de la nation* », avait ainsi souligné au XIX^e siècle un économiste pourtant fort libéral³. C'est un point à méditer, à l'heure où beaucoup réclament que tous les pouvoirs, qu'ils soient judiciaires, administratifs ou de l'ordre d'autorités indépendantes soient soumis au pouvoir majoritaire des élus. Alors que nombre de gouvernements repoussent dans le futur des questions délicates à traiter (le cas des déchets nucléaires en étant un exemple archétypique⁴), il s'agit, à l'inverse, d'introduire le futur dans la conduite du présent : c'est ainsi que doit se comprendre l'art politique de la décision à l'âge des menaces d'humanité. ●

1. *Opinion de Sieyès sur les attributions et l'organisation du jury constitutionnaire* [sic], Convention nationale, 18 thermidor an III.

2. Au temps où s'imposait encore fortement l'idée de service public, un de ses représentants les plus archétypiques, l'inspecteur des finances Simon Nora, qualifiait les hauts fonctionnaires de « *prêtres du temps long* » en notant : « *S'il n'y a pas des gens chargés de la prise en compte des intérêts structurels de la nation, au-delà des relèves et des rythmes de la classe politique, quelque chose de fondamental manque dans un pays* » (« *Servir l'État* », *Le Débat*, n° 40, mai-septembre 1986).

3. Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, Guillaumin, 3^e éd., 1900, p. 120.

4. Voir sur ce point l'ouvrage instructif de Yannick Barthe, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, 2005.

Refonder la démocratie sociale

**Claude
Tendil**

Président de l'Institut pour l'innovation économique
et sociale (2IES).



En France, la puissance et l'omniprésence de l'État invalident la démocratie sociale. Celle-ci, complétant et nourrissant la démocratie politique, doit être revitalisée. L'ère numérique commande même sa réinvention, avec reconnaissance des nouvelles réalités sociales, recours accru à la négociation, confiance réellement accordée aux partenaires sociaux.

La démocratie sociale est une dame respectable de bientôt 200 ans. Née sous la plume de Louis Blanc en 1840, elle fut portée par Jean Jaurès et Léon Blum avant d'être consacrée par le Conseil national de la Résistance. Inscrite dans la Constitution de 1946, elle a commandé l'organisation de la protection sociale ou les évolutions du droit du travail des quarante dernières années.

La démocratie sociale est la forme de gouvernement dans laquelle les partenaires sociaux participent à la régulation aux côtés de l'État et du pouvoir politique. Ainsi rapidement défini¹, le concept n'en est pas moins chargé de dimensions idéologiques, historiques, culturelles, politiques, juridiques. Il fait partie de ces mots qui hystérisent les débats, vantés par certains, dénigrés par d'autres, mais dont la portée est probablement ignorée par la majorité. Aujourd'hui, la notion a du plomb dans l'aile, ce qui pose la question de son devenir.

La France se pense à tort comme une social-démocratie

« *Syndicats et patronat ont dans notre pays des prérogatives considérables et souvent méconnues, que bien des Français pensent être celles de l'État.* »² Ils gèrent des sommes considérables au titre de la protection sociale complémentaire (notamment plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les retraites). Ils interviennent dans nombre d'organismes et institutions dans des domaines aussi divers que la santé, le logement, la justice. Ils participent à la régulation du travail aux niveaux interprofessionnel, des branches ou de l'entreprise.

En première analyse, la France peut donc légitimement se penser comme une démocratie sociale dynamique. Aussi surprenant et provocant que celui puisse

paraître, elle ne l'est pas! Pas plus qu'elle n'est (et ne fut) une vraie social-démocratie comme certains États la connaissent, n'en déplaise à ses champions.

Le fait est que l'articulation des démocraties sociale et politique a toujours été laborieuse dans notre pays, la première occupant une place secondaire par rapport à la seconde, pour deux raisons³.

La culture politique française se caractérise d'abord par une double défiance. Celle des citoyens à l'égard du pouvoir politique, celle de l'État vis-à-vis des corps intermédiaires. Cette défiance, qui plonge ses racines dans notre histoire révolutionnaire, se traduit par un rejet structurel de la négociation et par une approche conflictuelle des rapports sociaux qui interdit tout compromis.

Elle se distingue également par une foi profonde en l'État qui, distinct du pouvoir politique, est considéré comme seul légitime pour distribuer équitablement le bien commun que constituerait la richesse du pays. Contrairement aux sociaux-démocrates allemands, qui, dès 1959 (congrès de Bad Godesberg) ont rompu avec le marxisme et adopté le principe de l'économie sociale de marché, la gauche française comme les syndicats, à l'exception de certains syndicats réformistes, continuent de dénoncer tout ce qui leur semble relever d'un compromis avec le libéralisme économique.

Ces particularités emportent deux types de conséquences concrètes sur la « démocratie sociale » telle qu'elle est mise en œuvre. D'une part, les rapports entre les acteurs sont déséquilibrés. Initiative et arbitrage sont l'apanage de l'État, les partenaires sociaux ne pouvant que rejeter (sous peine de compromission) les propositions qui leur sont faites.

1. Il appartient à une galaxie de concepts flous et débattus auxquels la démocratie sociale est parfois réduite tels que ceux de « social-démocratie », « paritarisme » ou « dialogue social ». Le premier, très présent dans la doctrine socialiste, vise le projet de société fondé sur des conflits de classes et un rejet du capitalisme. Les seconds désignent les relations et institutions impliquant des représentants du monde du travail.

2. Jean-Charles Simon, *Faut-il en finir avec le paritarisme?* Institut de l'entreprise, octobre 2016 (<https://www.institut-entreprise.fr/archives/faut-il-en-finir-avec-le-paritarisme>).

3. Pour l'analyse de ces caractéristiques françaises, voir Elie Cohen, Gérard Grunberg, « Le citoyen, le pouvoir et l'État : la double singularité de la culture politique française », Telos, 6 janvier 2020 (<https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/le-citoyen-le-pouvoir-et-letat-la-double-singularite.html>). Voir aussi les introductions de Richard Robert aux contributions réunies dans *Le social et le politique*, sous la direction de Guy Groux, Richard Robert et Martial Foucault, CNRS éditions, 2020.

D'autre part, l'extension du champ d'intervention de l'État renvoie lesdits partenaires sociaux au rôle de clown blanc dans de nombreux domaines (paritarisme de « figuration »). La puissance de l'État contribue à la faiblesse des partenaires sociaux, celle-ci rendant nécessaire le recours à l'État.

Ainsi va la vie économique et sociale française, prisonnière d'une démocratie sociale qui se révèle surtout être un carcan conservateur.

De la crise de la démocratie sociale au « tout-État » : de Charybde en Scylla

Pour remédier aux conséquences dommageables de cette tragi-comédie, la tentation est forte de recourir aveuglément à l'État tout-puissant. Nombre de réformes réalisées ou projetées pendant le quinquennat d'Emmanuel Macron s'inscrivent dans ce mouvement (chômage, retraite, santé, logement).

De l'articulation boiteuse à l'effacement de la démocratie sociale au profit du politique, il y a un pas qui est sur le point d'être franchi sans débat. La question mérite pourtant qu'on s'y attarde : l'État est-il naturellement légitime et efficace pour réguler les rapports sociaux ?

Trois raisons nous conduisent à considérer que les acteurs du monde du travail ont un rôle significatif à jouer dans la régulation. Bref, qu'en dépit de ses vicissitudes, la démocratie sociale ne mérite pas d'être jetée avec l'eau du bain.

D'une part, de profondes transformations ne pourront se faire sans la participation de chacun à la définition d'un avenir commun désirable, définition qui s'élaborera progressivement, notamment dans l'échange et l'expérimentation déployés dans différents cercles.

D'autre part, dans nombre de situations, l'État n'apparaît plus pertinent pour traiter de difficultés d'une infinie diversité et d'une grande complexité. Les solutions gagneraient à être imaginées, tantôt à l'échelon international, régional ou européen, tantôt au niveau local, au plus près du terrain par ceux-là mêmes qui y sont confrontés. Dans ce contexte, on attend plutôt de l'État qu'il favorise l'initiative et la décision.

Enfin, face à l'individualisme fort concomitant d'une exigence d'égalité qui caractérise nos sociétés, la négociation, consubstantielle à la démocratie

sociale, semble être le meilleur moyen d'articuler intérêts particuliers et préférences collectives.

Quelle démocratie sociale à l'ère numérique ?

La crise de la démocratie sociale n'est cependant pas propre à la France. Toutes les social-démocraties du monde sont à la peine, pour la simple raison qu'elles sont nées au temps des révolutions industrielles, aujourd'hui révolu. La profondeur des transformations est telle qu'un dévouement ne saurait suffire. C'est à un véritable *aggiornamento* du concept qu'il convient de procéder, en revenant à son essence et en réfléchissant aux moyens de lui donner vie dans le contexte actuel. En d'autres termes, aussi simples à poser qu'il est difficile d'y répondre : qu'est-ce qu'une démocratie sociale à l'ère numérique ?

Comment organiser la participation des acteurs à la vie sociale telle qu'elle se dessine aujourd'hui ? Qui sont ces acteurs et comment les représenter ? La refondation de la démocratie sociale ne pourra se faire sans un travail préalable d'observation et d'analyse des enjeux économiques et sociaux contemporains. Quels sont-ils ? Quels seront les combats que les acteurs individuels et collectifs auront envie de mener ? Comment et avec quelle énergie s'en saisiront-ils ? Elle nécessite aussi de remettre en question nos repères sans pour autant faire rase du passé. Quelles sont dès lors les buttes-témoins à partir desquels un nouveau système pourrait être construit ? Nous en citerons brièvement trois.

La négociation tout d'abord. Celle-ci est cardinale en ce qu'elle reconnaît aux personnes le pouvoir de traiter des questions qui les concernent. Il importe de sanctuariser et de renforcer les espaces de négociation. En matière de relations de travail salariées, par exemple, plus personne ne conteste aujourd'hui sérieusement le bien-fondé du mouvement de décentralisation du dialogue social. Reste que pour qu'une discussion se noue, les acteurs doivent pouvoir « mouder leur grain » comme ils l'entendent.

Tel n'est pas l'état du droit aujourd'hui, contrairement à une idée largement partagée. Parce que la « *démocratie sociale suppose une respiration, des marges de liberté, des espaces de négociation et donc une forme de retenue législative et judiciaire* »⁴, un changement de logiciel s'impose. Techniquement, il convient de

4. Jean-Denis Combexelle « Démocratie sociale : les enjeux du futur », in *Le social et le politique*, op. cit.

poser le postulat au terme duquel, sous réserve de respecter des principes fondamentaux, les acteurs dans l'entreprise sont libres de négocier le contenu d'un accord d'entreprise qui se *substitue* à la loi⁵.

Deuxième butte-témoin : l'Agirc-Arrco. Une réussite du paritarisme ! Au cours de ses soixante-dix années d'existence, contre vents et marées, le régime de retraite a toujours versé les prestations sans solliciter l'aide de l'État. C'est l'expression aboutie d'un paritarisme de responsabilité dont nous pourrions nous inspirer pour construire et gérer les garanties des risques qui n'ont pas à être couverts par la solidarité nationale – laquelle relève du champ d'intervention de l'État⁶.

Un troisième point d'ancrage, certes érodé et peu intuitif, réside dans le dialogue social européen. Peut-on sérieusement imaginer bâtir l'Europe politique sans y associer la société civile ? À l'heure où l'Union européenne se cherche un avenir, nous pourrions commencer par élaborer un récit européen, déterminant dans la construction d'une identité européenne. La matière historique, culturelle, politique est là. Les structures existent et les acteurs ne demandent qu'à se saisir de projets.

Les conditions de l'armement de la démocratie sociale

La crise de la démocratie n'est pas dissociable d'une crise de la représentation. « *La faiblesse et la division des syndicats expliquent en grande partie les carences de la démocratie sociale "à la française" et pour cause : une démocratie sociale efficace ne peut exister sans le concours des acteurs.* »⁷

L'acteur syndical est-il incontournable et exclusif ? On observe ici et là des formes de représentation, éphémères, non institutionnalisées, portées par les travailleurs eux-mêmes, en marge des organisations traditionnelles : des communautés de travailleurs isolés ou multi-employeurs se développent *via* les réseaux sociaux, et certaines d'entre elles s'organisent pour défendre leurs droits. Elles constituent autant de périmètres de conjugaison des forces et autant de corps intermédiaires en devenir, indispensables à la médiation et à la structuration de la société civile.

Les acteurs traditionnels vont-ils disparaître ? Patronat et syndicats ont encore une carte à jouer. La démocra-

tie sociale, ancrée dans le travail et recentrée sur les réponses à apporter aux difficultés concrètes, ouvre un vaste champ d'innovations, à condition d'accepter d'abandonner le terrain politique et institutionnel – sur lequel ils ont perdu toute crédibilité – au profit du service rendu aux adhérents.

La remarque vaut notamment pour les représentants des entreprises. Il est inutile d'élargir le champ de la négociation collective pour accorder davantage de liberté, si les dirigeants et les DRH se complaisent dans l'application pénible mais somme toute commode d'un arsenal réglementaire illisible, instable et étroit plutôt que d'investir de nouveaux espaces de créativité, de liberté et de responsabilité.

Les acteurs sociaux français sauront-ils se défaire de leurs vieux démons (la culture du conflit, l'autorité, la démission) et entrer de plain-pied dans la négociation sincère et responsable pour construire la démocratie sociale à l'ère numérique ? Au fond, existe-t-il meilleur programme pour un syndicat ou une organisation patronale ?

Pour conclure

Démocratie politique et démocratie sociale, toutes deux en crise, constituent deux piliers de la démocratie. Ni concurrentes ni équivalentes, elles ont vocation à se nourrir l'une de l'autre pour revitaliser la démocratie.

En ces temps agités où la démocratie est secouée, la question du renouveau de la démocratie sociale mérite d'être sérieusement réinvestie. Une voie prometteuse consiste, selon nous, à rebours des mouvements contemporains, à marquer le territoire de chacune d'elles. D'un côté, la définition des valeurs qu'une société se donne et leur traduction en principes fondamentaux relèvent du champ politique. De l'autre, l'organisation et la définition des conditions de travail et les protections associées relèvent de la liberté et de la responsabilité des acteurs sociaux.

La réflexion est enthousiasmante. Elle nécessite rigueur intellectuelle et changement d'état d'esprit. Ne pas la mener nous conduira tout droit dans les bras du seul État. Démenti aux XIX^e et XX^e siècles, le député du Tiers état Le Chapelier, selon qui il ne saurait y avoir d'intermédiaire entre l'intérêt individuel et l'intérêt de la Nation, aurait-il ainsi raison au XXI^e ? ●

5. Voir la proposition de l'Institut pour l'innovation économique et sociale développée dans son ouvrage *Autonomie, responsabilité, solidarité. Comment moderniser les relations professionnelles ?*, les Ozalids d'Humensis, 2020.

6. Voir la proposition de l'Institut pour l'innovation économique et sociale développée dans son ouvrage *Manifeste pour une protection sociale du XXI^e siècle*, les Ozalids d'Humensis, 2021.

7. Guy Groux, Richard Robert et Martial Foucault, « Introduction générale », in *Le social et le politique*, précité.

La démocratie locale entre deux mondes

**Philippe
Estèbe**

Directeur d'études à la coopérative de conseil Acadie,
ancien directeur de l'Institut des hautes études d'aménagement
et de développement des territoires en Europe (Ihédate).



La démocratie locale est parfois exagérément célébrée pour ses supposées vertus. Concentrée historiquement sur le droit des sols et les affaires locales, elle se perd aujourd'hui dans des intercommunalités dépolitisées. Alors qu'elle se veut plus directe et plus participative, mettant en avant l'habitant à côté du citoyen électeur, elle se dilue dans les procédures. Pour en sortir, il faut faire vivre la démocratie à l'échelle intercommunale.

Créées en décembre 1789, les 44 000 municipalités puis communes végètent longtemps en France sous l'étroite tutelle étatique. Jusqu'au début de la III^e République, les maires sont nommés par le gouvernement ou les préfets, selon la taille des communes. Jusqu'en 1831, ils sont de simples représentants de l'État à côté d'un conseil lui aussi nommé par les préfets. Peu à peu, la notion de commune se précise. Elles acquièrent la personnalité juridique en 1837, voient leurs prérogatives s'accroître au cours du siècle au-delà de la seule gestion des « communaux ». Mais ce n'est qu'en 1882 que les maires sont élus par les conseils municipaux et, en 1884, que la loi confère aux communes la fameuse compétence générale qui élargit considérablement leur champ d'intervention.

À lire ce très rapide résumé de l'accession des communes à la vie démocratique, on pourrait se demander si le titre de cet article est bien choisi. Il aborde en fait une question centrale, celle de la place des communautés locales dans les grandes nations. Cet article l'aborde en trois moments : la commune issue des lois de 1882 et 1884, les anticipations socialistes de la deuxième moitié du XX^e siècle, les paradoxes de la réforme territoriale récente. Pour chaque moment, on cherchera à en retracer quelques antécédents généalogiques, à en tirer des éléments substantiels et à envisager leur postérité.

Une démocratie de copropriétaires

La répression de la Commune de Paris de 1871 écarte le projet d'un municipalisme radical, qui posait trois principes : celui du primat de la commune sur l'État (« *la commune est la base de tout état politique* », déclare le « testament de la Commune »¹) ; celui de la démocratie directe (« *le gouver-*

nement ne peut être que le commissaire du peuple », déclare Rousseau dans *le Contrat social*), traduite par les notions de mandat impératif et de révocabilité permanente des élus ; celui enfin de l'identification de la République et du socialisme (« *l'autonomie absolue de la commune [...] assurant à chacun l'intégralité de ses droits, et à chaque Français le plein exercice de ses facultés et de ses aptitudes comme homme citoyen et travailleur* », ajoute le « testament »). Sur les ruines de ce rêve de démocratie communale totale, directe, souveraine et sociale, la République des années 1880 pose les bases d'une démocratie libérale communale qui s'oppose point par point aux préceptes des communards de 1871.

Les communards et leurs prédécesseurs socialistes considéraient qu'une véritable démocratie ne pouvait s'exercer qu'à l'échelle de territoires suffisamment peuplés pour que les délibérations et les décisions prennent un sens politique et ne se limitent pas à la gestion des communs. C'est pourquoi nombre de réformateurs, y compris le législateur de 1850, proposent des réformes radicales de la carte communale, de façon à créer des entités qu'ils considèrent comme politiquement viables, avec un minimum de 20 000 habitants². Le législateur républicain ne touche pas au découpage communal ; il le fige. Si les 44 000 paroisses de 1789 sont réduites à 35 000 communes en 1884, ce nombre ne bougera pas par la suite ; il remonte à 38 000 avec le retour de l'Alsace-Moselle et demeure stable jusqu'en 1950, date à laquelle le nombre de communes entame une diminution. Par ce refus de réforme de la carte communale, le pouvoir républicain joue deux coups politiques : le premier est de s'assurer la fidélité de la France rurale, qui forme encore 60 % de la population dans les années 1880, en lui garantissant une grande auto-

1. Connue sous le nom de « testament de la Commune », il s'agit de la *Déclaration au peuple français*, une communication par laquelle le Conseil de la Commune expose son programme politique le 20 avril 1871.

2. Il est intéressant de constater que c'est ce chiffre qui a été retenu comme seuil plancher des regroupements intercommunaux en 2014. Coïncidence ou réminiscence ?

nomie par rapport aux villes ; le deuxième est de limiter le poids politique des villes en leur interdisant toute extension territoriale.

Ce point territorial acquis permet d'élargir considérablement le champ des interventions communales, par la fameuse clause de compétence générale de la loi de 1884 : « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Pour la plupart des communes, ce pouvoir n'est qu'apparent puisque, comme l'avaient compris les municipalistes de 1848 et de 1871, le morcellement crée des entités qui n'ont pas les moyens de leur politique et doivent recourir aux béquilles qu'apporte l'État à travers ses services extérieurs. Plus important encore, cette loi libérale et progressiste instaure, dans l'immense majorité des communes françaises, une démocratie de copropriétaires³. Les conseils municipaux des communes de moins de 1 500 habitants, encore aujourd'hui, comprennent 15 membres, soit alors la quasi-totalité des chefs de familles propriétaires du sol communal. La « compétence générale » de la commune se concentre dès lors sur la gestion du sol, l'attribution des capacités à agir dessus, l'entretien de la voirie et des réseaux, bref, la maintenance et le développement des infrastructures et des droits au service de la propriété privée. Ironique conséquence pratique du principe anarchiste – la terre appartient à ceux qui la travaillent – la commune paysanne républicaine est avant tout l'assemblée des familles propriétaires de la terre.

Cette caractéristique perdure jusqu'à une période récente – en 1971 encore, 45 % des maires sont agriculteurs – puis recule avec l'augmentation de la mobilité résidentielle et professionnelle et la concentration de la propriété foncière dans les communes rurales. Il n'en reste pas moins qu'en 2021 encore, près de 14 % des maires sont agriculteurs (alors qu'ils ne sont que 2 % dans la population active). L'autre aspect, fondamental, de cet héritage de la commune paysanne républicaine, est la forte prégnance du pouvoir communal sur l'usage des sols. Une part importante de la démocratie communale consiste à répartir équitablement les droits à construire entre les familles terriennes : la mise en œuvre du droit de l'urbanisme repose souvent sur les épaules d'un seul maire, soumis à la pression constante de ses administrés, amis et électeurs.

La démocratie des habitants ?

La gauche républicaine était déjà bien ancrée dans les villes sous le second Empire ; la croissance des villes à partir de la fin du XIX^e siècle, dans l'entre-deux-guerres et, plus encore, à partir des années 1950 va contribuer à la renaissance d'un mouvement municipaliste. Ce mouvement prend de

très nombreux visages (socialisme ou communisme municipal), tout en présentant deux constantes : le souci du développement des services municipaux et la recherche de formules de démocratie directe. Celles-ci n'auraient sans doute pas satisfait les communalistes, puisqu'elles n'entendent pas se substituer au régime représentatif, mais à en corriger les défauts, compléter les manques et enrichir les productions. Elles ont cependant le mérite de donner à la démocratie locale un rôle de laboratoire démocratique en créant, à côté de la voix des citoyens – cantonnée à l'usage des droits civiques – la voix des habitants, habilitée à s'exprimer sur la conception, la gestion et l'évolution du cadre de vie, pris dans son acception la plus large.

Si l'entre-deux-guerres voit le développement des unions de quartier, qui tentent d'introduire des éléments de démocratie directe dans la gestion municipale, l'habitant, comme figure de la participation politique, au côté du citoyen électeur, n'émerge finalement que dans les années 1960, autour du mouvement associatif et du cadre de vie. La victoire municipale d'Hubert Dubedout à Grenoble en 1965 constitue le point de départ du mouvement des groupes d'action municipaux (GAM). Entre 1965 et 1973, quelque 240 groupes municipaux sont créés, rattachés plus ou moins directement à la structure nationale des GAM. Grenoble est une exception, les GAM se sont surtout développés dans les communes urbaines des banlieues des grandes villes. Les thèmes qu'ils portent annoncent l'écologie urbaine : défense de l'environnement et des espaces verts contre l'automobile et l'autoroute, lutte contre la spéculation foncière, revendication d'une planification démocratique. Au-delà, par leur style d'action et leurs revendications au nom du « cadre de vie », les GAM viennent perturber le jeu traditionnel des notables et du système de représentation de la démocratie des propriétaires. Pour autant, l'émergence de l'habitant vient d'abord combler une lacune de la représentation ; il n'en bouleverse pas fondamentalement la donne.

Il ne s'agit que d'une « parenthèse enchantée ». Ces mouvements demeurent minoritaires et ne parviennent pas à construire une alternative crédible au modèle représentatif. Les analyses sociologiques soulignent l'ancrage des GAM dans les « nouvelles classes moyennes » qui réclament leur participation au pouvoir local. Ce sera chose faite aux élections municipales de 1977, lorsque les membres des GAM adhèrent au Parti socialiste et entrent dans les conseils municipaux des villes moyennes nouvellement conquises. L'entrée en politique de leurs membres aura par la suite raison de la vitalité du mouvement, ce dont témoigne l'échec d'Hubert Dubedout aux élections de 1983.

3. Bertrand Hervieu et Jean Viard, *L'archipel paysan. La fin de la république agricole*, éditions de l'Aube, 2011.

Cet épisode aura eu cependant deux conséquences : celle d'imposer de nouvelles thématiques, qui sont devenues des éléments clés des politiques publiques locales, et celle de pointer l'intérêt, dans les villes, d'enrichir le système représentatif par des techniques participatives qui font désormais partie de l'arsenal classique des pouvoirs publics. Mais ces avancées tactiques masquent une défaite stratégique. En faisant appel à des technologies toujours plus complexes – panel de citoyens, conférence de consensus, débat public, outils numériques –, les dispositifs participatifs se révèlent de plus en plus comme des auxiliaires du système représentatif, à consommer avec modération : les référendums locaux autorisés depuis 2003 sont très peu utilisés et le plus souvent boudés par les électeurs.

L'éclatement de la commune républicaine

Au tournant du XXI^e siècle, la démocratie locale prend un sens totalement inédit, avec l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre. Si les formules bien connues – communautés de communes et d'agglomération puis métropoles – ont pour objectif de réduire le morcellement communal et d'augmenter la capacité d'agir des pouvoirs locaux, leur généralisation et la place centrale que ces institutions ont prise dans l'action publique territoriale produisent un effet inédit sur la démocratie locale. Les intercommunalités sont des institutions de deuxième degré, dont le conseil est formé par des délégués des communes membres, « fléchés » depuis 2013 sur le bulletin de vote des élections municipales. On ne peut pas dire qu'il s'agisse d'une élection au second degré, mais l'ambiguïté s'accroît, car la commune demeure la circonscription de base. Le débat public se déroule à l'occasion des municipales et porte essentiellement sur des préoccupations communales, alors que nombre d'entre elles relèvent en pratique de compétences communautaires.

Ainsi, la démocratie locale subit-elle une transformation radicale, où se dissocient l'espace de délibération publique et l'espace de décision et de mise en œuvre. En dépit du fléchage des conseillers communautaires et dans certains cas, de la désignation par les partis politiques d'un candidat à la présidence de l'institution intercommunale, les intercommunalités demeurent des espaces fonctionnels dépolitisés, alors qu'elles acquièrent de fait toujours plus de responsabilités et qu'elles deviennent les interlocutrices privilégiées des politiques publiques, nationales et régionales. La commune demeure l'échelon de base au nom du mythe sacro-saint de la proximité.

Or, il y a longtemps que l'espace communal apparaît bien étroit pour contenir la totalité des enjeux que devrait traiter la démocratie locale : « *Qui dort décide* », tance le sociologue Jean Viard pour dénoncer les limites d'une démocratie représentative fondée uniquement sur la résidence, alors que plus de 60 % des actifs travaillent dans une autre commune que celle de leur domicile. Le modèle jadis imaginé par les républicains craque de partout, sous l'effet des mobilités professionnelles, résidentielles, pour les loisirs ou pour les études. Malgré les déclarations de l'Association des maires de France, les élections locales ne font plus recette, voire se révèlent désastreuses comme celles de 2020 (tenues il est vrai dans des circonstances extraordinaires). Le système représentatif communal, fondé sur un principe de sédentarité et conçu à l'origine pour des paysans propriétaires, ne peut plus à lui seul assurer le cadre de la démocratie locale. Pourtant, les gouvernements intercommunaux peinent à s'inscrire dans une perspective démocratique. Ils doivent eux-mêmes inventer leurs bases de légitimité, d'où le recours aux multiples outils « participatifs », qui à leur tour provoquent la même désaffection que les élections locales. Il est cependant important de souligner que ce sont souvent ceux qui s'abstiennent qui demandent plus de démocratie participative, comme l'ont fait les Gilets jaunes.

La démocratie locale se trouve ainsi prise entre un ancien monde qui ne veut pas mourir et un nouveau monde qui n'a pas encore trouvé l'assise démocratique nécessaire. Notre conviction est que la revitalisation de la démocratie locale ne se résoudra pas seulement par le développement de nouveaux dispositifs techniques plus participatifs. Elle passera par une politisation des enjeux territoriaux. La III^e République a organisé les conditions d'une dépolitisation de la démocratie locale en rabattant la commune sur des questions purement territoriales ; les années 1960-1970 ont connu une repolitisation, sous la pression de groupes sociaux porteurs de demandes nouvelles, qui s'est incarnée dans un nouveau socialisme municipal ; le développement de l'intercommunalité a contribué à dépolitiser le débat local, en le transformant en une arène de transactions entre les communes sur de purs enjeux d'équipement, et d'infrastructures. Il est temps que s'affrontent publiquement des projets territoriaux d'échelle intercommunale et au-delà. Il est temps aussi que les élus reconnaissent les limites de leurs capacités et acceptent la coproduction des politiques publiques avec les citoyens, usagers, habitants⁴. L'élection au suffrage universel direct, en une circonscription unique, des présidences d'intercommunalité serait un pas en ce sens. ●

4. Voir par exemple la piste fructueuse des « communs » mise en œuvre dans certaines villes, dont la plus célèbre et pionnière est Bologne, en Italie.

Le débat est un combat

**Élisabeth
Lévy**

Journaliste et essayiste. Directrice de *Causeur*.



D'essence éminemment démocratique, le débat pâtit aujourd'hui d'un niveau plutôt faible et de condamnations de principe. Un chantage idéologique ambiant condamne les positions iconoclastes, tout en valorisant les « vertueuses ridicules ». Ce qui devrait être disputé civilisé se résume souvent à l'insulte dépréciative ou au courroux moralisateur. Or, la démocratie commande la raison et le pluralisme. Continuons donc le débat !

Il suffit d'ouvrir son poste – comme disait ma grand-mère – pour le constater : le débat est partout. Comme l'écrivait déjà en novembre 2003 le regretté Philippe Muray, « *le débat court les rues, les ondes, les chaînes, les plateaux, les chaumières, les châteaux. Il n'y a plus que cela* »¹. On débat entre candidats ou candidats à la candidature, entre journalistes, entre universitaires – on appelle cela un colloque – et, désormais entre médecins. Bien sûr, on débat aussi entre représentants respectifs de toutes ces catégories. On débat au Parlement et au bureau, au bistrot et en famille – en langage commun, ça s'appelle une engueulade. On débat sur la gauche, la droite, la France, l'Europe, le vaccin, le passe sanitaire, l'immigration, la désindustrialisation, la crise de l'école, l'islam, la laïcité, la corrida, le cholestérol et la coiffure (liste évidemment non exhaustive). On débat sur le débat. Sans parler du « grand débat national », imaginé par Emmanuel Macron comme issue à la crise des Gilets jaunes, qui n'avait rien d'un débat et tout d'une performance présidentielle. Ajoutons qu'il existe depuis 1995 une Commission nationale du débat public, chargée d'organiser les concertations prévues avant certaines opérations d'aménagement ou de construction, et que, si vous tapez le terme « débat » sur un moteur de recherche, vous tomberez sur des organismes qui se proposent, moyennant finances évidemment, de vous former au débat.

Débat permanent, débat démocratique ?

On se trouve immédiatement confronté à un paradoxe de notre temps. S'il est un sentiment partagé, au-delà des clivages idéologiques et des distinctions sociologiques, c'est que le débat est interdit, confisqué. « Peut-on encore débattre en France ? » s'interrogeaient d'éminents intellectuels dans *le Figaro* en 2003, la réponse étant largement contenue dans la

question. Un an plus tôt, l'entre-deux-tours de la présidentielle avait donné lieu à un « débat » lunaire, où les professeurs incitaient les élèves à manifester contre un danger qui n'existait pas (la victoire de Le Pen n'ayant jamais été une possibilité réelle) tandis que France Inter se prenait pour Radio Londres – la Résistance en l'absence de nazis, c'est bien rigolo. La série du *Figaro* constituait aussi une réplique au *Rappel à l'ordre*, livre publié en 2002 dans lequel Daniel Lindenberg clouait au pilori d'éminents intellectuels, comme Alain Finkielkraut, Marcel Gauchet, Pierre Nora, accusés de virer à droite et, plus significativement, de critiquer la démocratie, comme si la démocratie n'était pas, par définition, un régime qui admet et même appelle sa propre critique.

Vingt ans après, la thématique du débat impossible fait toujours florès. On ne peut plus débattre de rien, soupirent les professionnels du débat (y compris votre servante). On ne peut plus rien dire, renchérit le bon sens populaire.

Autrement dit, le débat permanent auquel nous assistons ne serait pas un débat véritable, c'est-à-dire une discussion argumentée et organisée, mais un ersatz, dans lequel des idées s'entrechoquent sans se rencontrer quand il ne vire pas purement et simplement au vacarme des subjectivités et des ressentis. Le sociologue Jean-Pierre Le Goff évoque une illusion, qui « ne consiste pas seulement à penser qu'on a changé les choses quand on a beaucoup discuté, mais aussi à croire que la démocratie signifie débattre pour débattre à n'en plus finir, en mettant tout le monde et tous les sujets sur le même plan, en laissant libre cours à la subjectivité débridée, à la dénonciation victimaire et au zapping »². Pourtant, il faut le rappeler, le suffrage universel, consubstantiel à la démocratie, n'a de sens que s'il se nourrit d'un débat entre citoyens

1. « Il faudrait ne jamais... », article de Philippe Muray paru en 2003 dans *le Figaro*, repris dans son ouvrage *Moderne contre moderne*, les Belles Lettres, 2005.

2. Jean-Pierre Le Goff, *Malaise dans la démocratie*, Stock, 2016.

éclairés. L'ennui c'est que, éclairés, ils le sont de moins en moins : à l'exception des sociologues patentés niant les réalités, il n'échappe à personne que, sur fond de désastre scolaire, le niveau baisse. C'est sans doute la première explication de la faiblesse du débat public.

Au-delà même de la démocratie, le regretté Roger Scruton remarquait volontiers que la « *civilisation est une conversation* »³. Avant de définir les conditions de cette conversation, il faut essayer de comprendre les principaux obstacles qui, outre la baisse du niveau, empêchent sa tenue.

Interdits moraux et censures

S'agissant du champ du débat, autrement dit des sujets qui font débat, l'analyse achoppe sur un nouveau paradoxe.

Entre la fin des années 1970 et les années 2010, des pans entiers de l'action publique et de la vie sociale ont été soustraits au débat. C'est ainsi que, dans le texte de 2003 déjà cité, Muray écrivait : « *Des horreurs à n'en plus finir, des inventions grotesques, des événements insensés et risibles, des convictions impayables et des bizarreries tératologiques entrent les unes après les autres dans le domaine sacré de ce qui ne fait plus débat.* » On peut citer, pêle-mêle, l'immigration et tous les thèmes que l'on qualifie aujourd'hui d'identitaires, les « conquêtes féministes » telles que la parité, la filiation homosexuelle, la fête de la musique, Paris-Plage et même l'art contemporain. Certes, il s'est toujours trouvé des audacieux pour contester la *doxa* de l'époque, mais au prix d'un bannissement social. C'est ce qu'on a appelé le politiquement correct ou la bien-pensance, termes à vrai dire fort mal choisis, car ces interdits relevaient d'un chantage moral plutôt que d'un raisonnement politique, et qu'ils n'avaient rien à voir avec la pensée. En gros, quiconque contestait ces opinions tenues pour des vérités était considéré comme un ennemi du genre humain et menacé de perdre ses positions sociales. En effet, la sélection des sujets sur lesquels on a le droit de débattre se traduit naturellement par une liste noire des diables avec qui on n'a pas le droit de parler, les mauvaises pensées se propageant par capillarité. Il faut donc ériger autour d'eux un « cordon sanitaire », méthode qui a permis d'éliminer du débat public la frange des Français qui votait mal. Je ne partage pas tes idées et je ferai tout pour que tu ne puisses pas les défendre.

Cet appétit de censure et d'éradication n'a certes pas disparu : tous les quatre matins, on entend les

grandes voix progressistes réclamer que l'on fasse taire l'un et que l'on sanctionne l'autre. On s'étrangle de rage parce qu'une pétition contre la glorieuse révolution #MeToo réunit, derrière Catherine Deneuve, une centaine de signatures, bien isolées pourtant dans le consensus dégoûlant. Il faut que la parole se libère, mais qu'elle marche au pas. Toutefois, ces braillements ont un peu perdu en efficacité : on peut être traité de facho, de réac, de populiste dans *le Monde* sans en subir la moindre conséquence. Cette évolution heureuse s'explique largement par l'apparition de nouveaux médias, venus troubler les prêches du clergé journalistique. Du reste celui-ci n'en revient toujours pas d'avoir perdu son monopole et fulmine régulièrement contre CNews et autres trublions. En 2002, Jean-Marie Colombani affirmait, pour s'en réjouir : « *Le Monde fait peur.* » Il y a belle lurette que le Monde a cessé d'être l'arbitre des élégances intellectuelles et morales et, qu'en conséquence, il ne fait plus peur à personne.

Cependant, le débat se heurte aujourd'hui à un obstacle symétrique : tout est matière à débat, y compris les lubies de la postmodernité qui devraient plutôt nous arracher un grand éclat de rire collectif. Ainsi discute-t-on désormais très sérieusement pour savoir si un être humain est soit un homme, soit une femme – que cette appartenance soit douloureuse pour certains et qu'ils veuillent et puissent désormais la modifier ne change rien à cette évidence : on naît homme ou femme et les fantasmes de fluidité infinie n'y peuvent mais. La scène originelle de ce nouvel âge du débat s'est déroulée en juin 2018 sur le plateau d'Arrêts sur images, site d'information dirigé par Daniel Schneidermann. Alors que celui-ci déplorait que son plateau fût exclusivement masculin, l'un des invités, un certain Arnaud Gauthier-Fawas, barbu au crâne dégarni, fit cette réplique : « *Qu'est-ce qui vous permet de dire que je suis un homme ?* » Au lieu de pouffer et de lui répondre, par exemple, « *ce que je suppose que vous avez entre les jambes* », l'animateur, fort embarrassé, lui présenta quasiment des excuses. Trois ans après, on débattait de l'opportunité de faire entrer au dictionnaire le pronom *iel* à l'usage de ceux qui ne se sentent ni homme ni femme, ou peut-être un peu des deux ou ça dépend des jours.

Des règles de base

Pour débattre, il faut être d'accord sur les faits. Comment discuter de l'islamisme ou de la crise de l'intégration avec quelqu'un qui assène que « les territoires perdus n'existent pas » ? Comment parler des mérites et des inconvénients du vaccin anti-Covid à un interlocuteur convaincu que les firmes

3. Cité par Eugénie Bastié dans son passionnant ouvrage *La guerre des idées*, Robert Laffont, 2021.

du Big Pharma veulent nous implanter des puces ? L'amour du débat doit-il conduire à polémiquer avec des gens qui pensent que la Terre est plate ?

Débattre suppose un monde commun qui ne peut-être que celui de la raison. Or, l'oxymore « vérité alternative » révèle bien que ce monde commun n'existe plus. Dans la vie digitalisée, la parole de n'importe quel quidam a le même poids que celle d'un savant, et n'importe quelle ânerie accède au statut de « fait ». Il n'y a plus de distinction entre le savoir et la croyance, entre le professeur et l'ignorant.

En somme, le débat est doublement entravé par la volonté de censure et par le relativisme. Or, le nouveau progressisme, également appelé wokisme, une idéologie que *le Monde*, énamouré, définit comme « *l'éveil à toute discrimination* », réactualise ces deux modalités.

Le wokisme a en effet un bras armé, la *cancel culture*, ou culture de l'annulation. Toute personne osant braver la furie des minorités ou remettre en cause la transmission, de génération en génération, d'un statut victimaire qui permet à de lointains descendants d'esclaves de se prévaloir de la souffrance de leurs ancêtres, court le risque de se voir agraffer au plastron la lettre écarlate idoine : raciste, sexiste, négrophobe, transphobe ou islamophobe, on a l'embarras du choix. Or, sous le règne des réseaux sociaux, ces étiquettes infamantes peuvent entraîner une mise à mort sociale effective. Qu'il partage ou pas la détestation de la meute numérique, un employeur sera plus enclin à se débarrasser d'un salarié à la réputation encombrante qu'à jouer les résistants de la liberté d'expression. Le *bad buzz* est mauvais pour le business.

En même temps, la sacralisation du ressenti et de la souffrance individuelle, qui est le cœur de l'idéologie woke, rend pratiquement chimérique la discorde civilisée. Le 13 décembre 1948, la gauche intellectuelle, réunie salle Pleyel à Paris, s'interroge sur la possibilité d'une troisième voie entre atlantisme et communisme. « *Il n'y a pas de vie sans dialogue* », déclare alors Albert Camus, qui observe avec tristesse que le XX^e siècle est celui de la polémique et de l'insulte. On a des raisons de penser que le XXI^e est celui de la passion narcissique. Or, entre des subjectivités triomphantes, il ne peut pas y avoir de dialogue raisonné. Le débat, c'est la confrontation des points de vue, pas la compétition du malheur.

En somme, pour débattre, il faut être d'accord sur le désaccord, admettre que les idées les plus contraires aux siennes ont une légitimité – aimer, comme le commande Montaigne, « *frotter sa cervelle contre*

celle d'autrui ». Au bout du compte, le secret et le sel de l'esprit démocratique peuvent se résumer à un mot : pluralisme.

Si ce goût des autres et de leurs idées nous fait cruellement défaut, c'est largement à cause de l'hégémonie culturelle de la gauche. Convaincue d'être le camp du Bien, d'avoir ontologiquement raison, elle s'est précisément employée, souvent avec succès, à disqualifier tous ceux qui ne pensaient pas comme elle. Il est remarquable que le parti de l'Autre, pour reprendre la pertinente formule d'Alain Finkielkraut, soit aussi rétif à l'altérité idéologique et que l'amour de la différence ne tolère pas les divergences d'opinion. De ce point de vue, il faut se féliciter que cette hégémonie soit désormais battue en brèche, même si cette nouvelle n'est pas parvenue au cerveau du sociologue-de-gauche Geoffroy de Lagasnerie. Le 30 septembre 2020, dans une interview désormais célèbre à France Inter, celui-ci assumait tranquillement d'interdire de parole les gens de droite. « *Je suis contre le paradigme du débat, contre le paradigme de la discussion. Je pense que la politique est de l'ordre de l'antagonisme et de la lutte. J'assume totalement le fait qu'il faut reproduire un certain nombre de censures en vérité dans l'espace public pour rétablir un espace où les opinions justes prennent le pouvoir sur les opinions injustes.* »

A *contrario* des sinistres idées de ce petit marquis de la rebellitude, pour débattre, il faut accepter la possibilité de bouger dans la discussion, donc admettre, par méthode et par principe, qu'il n'y a pas *a priori* d'opinions justes et injustes, se forcer à prendre au sérieux les opinions qui nous paraissent scandaleuses, ne serait-ce que pour les réfuter. En outre, la laïcité française, qui autorise la critique, voire l'insulte à l'égard des religions, oblige chacun à accepter que, dans l'espace public, ses croyances soient l'objet de moqueries et de caricature. Ce que Finkielkraut, encore lui, appelle la souffrance de la liberté. N'oublions pas qu'elle est loin d'égaliser ses bienfaits.

Penser que l'autre est un salaud est confortable mais stérile. « *Nul ne ment autant qu'un homme indigné* », écrit Nietzsche. Rechercher la vérité, définir le bien commun, suppose de comprendre que les choses humaines sont rarement noires ou blanches. Heureusement, on ne croise pas un Hitler tous les quatre matins, en dépit de la propension de certains à nazifier leurs contradicteurs. Certes, contre les mous du genou et tous ceux qui s'effarouchent dès qu'une discussion est un peu vive, il faut défendre la possibilité d'échanges musclés. Reste que, dans l'espace démocratique, l'autre est un adversaire, pas un ennemi. ●

Faire de l'Union européenne un espace démocratique plus politique

**Thierry
Chopin**

Professeur de science politique à l'Université catholique de Lille. Conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors.



Régulièrement dénoncé, le déficit démocratique européen provient de la faiblesse proprement politique du régime institutionnel de cette union de démocraties. Afin d'y remédier, et pour renforcer la légitimité du choix des gouvernants de l'UE, il faut, notamment, conforter des élections européennes avec des têtes de liste candidates pour la présidence de la Commission européenne et introduire une part de députés transnationaux au Parlement européen.

Les récentes crises, jusqu'à celle de la Covid-19, ont toutes été des « chocs de souveraineté » qui lancent un défi en termes d'efficacité et de légitimité à la gouvernance de l'Union européenne (UE)¹. Certes, des décisions ont été prises au niveau national ou européen pour faire face à certains de ces chocs. Néanmoins, ces décisions sont prises sous la contrainte de l'urgence, contrainte qui a un coût considérable ; les Européens y découvrent avec frustration les limites de la gouvernance européenne et son « déficit exécutif ». Avec la crise de la Covid-19, il existe des raisons de penser que cette fois c'est différent. D'un côté, les institutions européennes (Banque centrale européenne, Banque européenne d'investissement, Commission) ont pris l'initiative dans le cadre de leurs rôles respectifs. Mais la plus forte rupture a été la décision prise par les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres de l'UE d'émettre une dette commune pour financer la réponse à la pandémie et la relance. Néanmoins, à l'occasion de cette crise, les Vingt-Sept ont une nouvelle fois exposé leurs divisions nationales sur les réponses sanitaires à apporter. Le Conseil européen est apparu comme la caisse de résonance de certaines fractures nationales. Ce management de crise produit ainsi de l'incertitude et de la défiance chez les citoyens, et facilite les critiques adressées par les autres puissances contre la prétendue inefficacité des réponses européennes.

Au-delà de la question de l'efficacité de la capacité européenne de réaction face aux crises, le *statu quo* ne paraît pas tenable à long terme et pourrait remettre en cause l'intégration européenne si la prise de conscience ne s'impose pas au plus haut niveau politique d'un nécessaire renforcement de la légitimité démocratique à l'échelle de l'UE. C'est le sens de ce qu'avait dit Emmanuel Macron dans son discours à Athènes : « *Comment ne pas voir que la*

défaite de l'Europe depuis tant d'années est aussi une défaite de la démocratie ? [...] L'Europe ne peut plus avancer à part des peuples [...] de même que nous devons avoir le courage de retrouver le chemin de la souveraineté, nous devons avoir l'autre courage de retrouver la voie de la démocratie. »² Pour que l'UE fasse plus que « survivre » et qu'elle « prospère », il est nécessaire de partager la souveraineté des Européens au sein d'institutions communes, reposant sur des mécanismes de légitimité et de responsabilité politiques suffisamment forts.

1. L'Union européenne : une « démocratie impolitique »

Fondamentalement, la démocratie repose sur trois exigences fondamentales : définir de manière démocratique des objectifs politiques ; choisir démocratiquement des gouvernants responsables devant l'ensemble du corps politique européen ; exercer une capacité de contrôle démocratique sur les décisions prises, permettant d'évaluer si les objectifs ont été atteints ou non. Dans cette perspective, le régime politique démocratique suppose au moins deux critères : celui de compétition et celui d'alternance. Ce qui fait défaut aujourd'hui à l'UE, d'un point de vue civique, réside précisément dans l'absence d'une alternance politique européenne équivalente à celle qui existe dans les États membres et dans les régimes fédéraux.

Les représentants des citoyens au sein des institutions politiques de l'UE bénéficient certes d'une légitimité démocratique directe ou indirecte. Les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen sont désignés à l'issue de processus démocratiques. C'est le cas aussi des ministres qui siègent au sein du Conseil de l'UE ainsi que des membres de la Commission européenne, désignés

1. Thierry Chopin, « La gouvernance européenne face aux crises : conditions pour un leadership européen efficace et légitime » Policy Paper, Institut Jacques-Delors, mai 2021, et « La démocratie à l'échelle européenne : *demos* ou *kratos*? » *Revue de l'Union européenne*, n° 650, Dalloz, juillet-août 2021.
2. « Discours du président de la République française, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes, 7 septembre 2017 » (<http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017/>).

par des gouvernements issus d'un processus démocratique et, de surcroît, investis par les députés du Parlement européen, élus au suffrage universel direct. Néanmoins, si les représentants des États membres au Conseil doivent leur présence au fait d'appartenir à un gouvernement soutenu par une majorité parlementaire, cette majorité est rarement mise en place à la suite d'une campagne centrée sur les enjeux européens. Par ailleurs, le Conseil dans son ensemble ne peut réellement subir d'alternance nette, puisque ses membres sont renouvelés au gré des élections nationales, et sur un rythme discontinu et désynchronisé.

Seules les élections désignant les membres du Parlement européen permettent d'établir un lien direct entre citoyens et détenteurs de pouvoir au niveau communautaire ; mais le fait que les députés européens soient élus *via* des scrutins proportionnels et sur des bases largement nationales, empêche le plus souvent la formation d'une majorité claire au sein de l'hémicycle strasbourgeois.

Certes, la procédure des *Spitzenkandidaten* (candidats têtes de liste) permet de renforcer le lien politique entre le résultat des élections européennes et le choix du président de la Commission. Pourtant, les modalités de mise en œuvre de ce système ne sont pas suffisamment claires aujourd'hui : d'abord, parce que les logiques « parlementariste » et « diplomatique » s'y mêlent de manière confuse ; ensuite, parce que les commissaires sont choisis par les gouvernements nationaux, ce qui conduit à un risque d'« intergouvernementalisation » d'un collège où les commissaires peuvent apparaître aussi comme la voix des intérêts nationaux ; enfin, parce que, comme l'a montré la nomination de la présidente de la Commission européenne en 2019, rien n'indique que la procédure des *Spitzenkandidaten* sera respectée à l'avenir.

Dans cette perspective, le diagnostic qui peut être fait du déficit de légitimité du régime politique de l'UE doit donc être plus large que celui du seul déficit de responsabilité. L'UE est une union de démocraties qui repose sur un système institutionnel démocratique sur le plan formel, mais qui ne parvient pas à faire vivre suffisamment la dimension « politique » (au sens partisan du terme) en son sein³. Il s'agit là d'un obstacle structurel à l'appropriation démocratique par les citoyens du système politique de l'UE.

Au total, seule la mise en place d'une authentique « union politique » à l'échelle de l'UE, notamment fondée sur la prééminence d'institutions parlementaires et présidentielle dont les membres seront dési-

gnés au suffrage universel direct ou indirect, pourrait donner aux citoyens européens la possibilité de désigner et de révoquer les détenteurs du pouvoir au sein de l'UE, de changer les lois et décisions adoptées en leur nom et, par là, de développer un sentiment d'appartenance à une communauté politique de décisions prises en commun à l'échelle de l'Union.

2. Que faire ?

Dans ce contexte, résoudre le « déficit exécutif » européen et renforcer la légitimité démocratique de l'Union doit passer par la création d'un *leadership* politique plus clair, plus légitime et plus responsable.

Beaucoup de préconisations pourraient être développées. Nous nous limiterons à mettre l'accent sur trois axes de propositions clés⁴.

Conforter le système des *Spitzenkandidaten* pour élire le président de la Commission

La première condition suppose de conforter le système des *Spitzenkandidaten* pour élire le président de la Commission. Celui-ci a vocation à être le leader d'une majorité parlementaire et le représentant (désigné à l'avance) du groupe politique ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement européen lors des élections européennes. Il est essentiel de souligner que cette pratique est préférable en termes de légitimité comme d'efficacité pour au moins deux raisons.

Tout d'abord, la mise en œuvre du système des *Spitzenkandidaten* ainsi que l'amélioration des modalités de sa mise en œuvre, afin de favoriser son appropriation par les électeurs européens, constitue un élément clé de tout agenda visant à rééquilibrer les logiques diplomatique et civique pour le choix du président ou de la présidente de la Commission.

Mais c'est aussi pour des raisons d'efficacité qu'il faut parvenir à ancrer le système des *Spitzenkandidaten* dans la réalité politique de l'UE, après les difficultés survenues suite à l'élection surprise d'Ursula von der Leyen. C'est en effet parce que sa ou son successeur aura pris ses fonctions après avoir fait campagne auprès des Européens et réuni une double majorité au Conseil et au Parlement européens qu'elle ou il pourra bénéficier de la force politique nécessaire pour présider la Commission et dynamiser l'Union.

Introduire une part de députés transnationaux au Parlement européen

Pour renforcer la dynamique de politisation de l'Union européenne, il faudrait un mode de scrutin

3. En ce sens, l'Union européenne peut être analysée en termes de « démocratie impolitique » selon le concept emprunté à Pierre Rosanvallon, in *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

4. Voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Le choix des gouvernants de l'Union. Pour un meilleur équilibre entre démocratie et *diplocratie* », *Le Grand Continent*, 20 novembre 2019 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2019/11/20/le-choix-des-gouvernants-de-lunion-pour-un-meilleur-equilibre-entre-democratie-et-diplocratie/>).

qui renforcerait le fait majoritaire (tout en gardant la forte représentativité du Parlement européen – la voie à explorer étant sans doute celle d'une « prime de majorité » au groupe politique victorieux) et qui rendrait possible, voire favoriserait, la constitution des listes supranationales.

Le débat sur le devenir des sièges libérés par les eurodéputés britanniques ouvre une voie intéressante à cet égard. Parce qu'il a pour effet de rendre vacants les 73 sièges de députés européens jusqu'alors attribués au Royaume-Uni, le Brexit a relancé le débat sur la possible élection d'une fraction des membres de l'assemblée strasbourgeoise sur la base de listes transnationales⁵. La mise en place de ces listes pourrait utilement contribuer à européeniser un peu plus le débat et la campagne électorale et à compléter l'agrégation de visions nationales, qui priment le plus souvent, et même à consolider le processus de sélection du président ou de la présidente de la Commission. Les leaders de ces listes transnationales seraient en effet des candidats naturels à la présidence du collège bruxellois, puisque ces listes seraient soumises au choix de l'ensemble des citoyens de l'UE, et pas seulement à des fractions nationales d'entre eux. Il serait ainsi possible d'établir un lien plus direct entre la désignation des *Spitzenkandidaten* et les suffrages des électeurs, en désamorçant l'objection selon laquelle les candidats chefs de file ne sont guère connus au-delà des frontières de leurs pays dans le cadre du système électoral actuel.

Pour que cette innovation soit acceptable et légitime, il conviendrait naturellement de prendre en compte l'ensemble des voix qui se sont portées sur les listes soutenues par les principaux partis européens, que celles-ci aient soutenu les 27 listes nationales ou la liste transnationale. Les listes transnationales ne réuniront en effet qu'un nombre plus limité d'élus, sauf à supprimer l'ancrage national ou local des députés européens actuels – ce qui serait une régression du point de vue de leur ancrage civique –, ou à doubler leur nombre – ce qui serait problématique pour le fonctionnement du Parlement européen.

La mise en place de listes transnationales ne sera par ailleurs concevable aux yeux de l'ensemble des pays de l'UE que si des règles garantissent la présence d'un nombre minimal de nationalités, afin d'éviter la surreprésentation des candidats issus des pays les plus peuplés.

C'est à ces conditions que la création de listes transnationales pourra être actée dans la perspective des élections européennes du printemps 2024 et qu'elle

contribuera elle aussi à renforcer la légitimité du choix des gouvernants de l'UE et, par là, l'efficacité de ces derniers.

Gouverner l'UE via un accord de mandature européen

La légitimité des membres de la Commission et l'efficacité de l'UE pourront utilement être renforcées par la mise en place d'un contrat de législature entre ces deux institutions, mais aussi et surtout sur la base d'un contrat de mandature entre Parlement, Commission et Conseil européens.

Les prémisses d'un tel contrat de mandature existaient déjà en 2014 : la mise en place du système des *Spitzenkandidaten* avait alors conduit les groupes politiques majoritaires au Parlement européen à lier l'investiture du président de la Commission à un accord entre ces deux institutions, portant sur les principales priorités politiques à mettre en œuvre à l'horizon 2019 (dont le plan d'investissement dit plan Juncker).

La négociation et la publication d'accords programmatiques sont de beaucoup préférables à la prévalence de tractations opaques sur le casting des *top jobs* entre les principaux partis européens ou à l'expression de rapports de force purement institutionnels entre Conseil et Parlement européens quant à la prééminence de leur légitimité de « faiseurs de roi ». Il s'agit donc de pérenniser l'adoption de ces accords programmatiques, mais aussi et surtout de promouvoir l'adoption d'un véritable contrat de mandature associant Commission, Parlement et Conseil européens, et qui dissipe la confusion née de la coexistence de deux accords négociés en parallèle. Seul un tel contrat de mandature inter-institutionnel fournira un cap politique et un contenu opérationnel plus clairs aux yeux des citoyens de l'UE. Si elle ne fera naturellement pas disparaître les tensions liées au choix des gouvernants de l'UE, l'adoption d'un tel accord de mandature lui donnera un fondement politique plus substantiel et moins clivant que la discussion relative aux décideurs appelés à le mettre en œuvre.

Les crises placent l'Europe face à un défi politique majeur. Soit les leaders européens sont capables de s'entendre sur des avancées suffisamment concrètes pour résoudre le déficit de légitimité de l'UE. Soit ils prennent le risque de voir l'euroscepticisme se renforcer. Beaucoup d'Européens risqueraient alors de se replier sur leur appartenance nationale, dont ils auront le sentiment qu'elle est la seule qui garantit leurs droits politiques et qui leur donne le sentiment de retrouver une capacité de décision souveraine face aux circonstances exceptionnelles. ●

5. Voir Thierry Chopin et Lukáš Macek, « Pour l'introduction de listes transnationales aux élections européennes sous la forme d'une prime de majorité », Telos, 21 février 2018 (<https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/pour-lintroduction-de-listes-transnationales-aux-e.html>).

S'inspirer de la Suisse

**François
Garçon**

**Maître de conférences à l'université Paris-I, vice-président
de la Chambre de commerce suisse en France.**



Le succès suisse repose sur une démocratie particulière. Plébiscitant la responsabilité individuelle, le contrôle direct et la subsidiarité, le régime politique assure la stabilité, la participation et l'acceptation. Votant à haute fréquence, les Suisses bénéficient d'un système qu'ils valorisent et dont pourrait s'inspirer la France, comme bien d'autres pays.

Pour s'épargner un procès en suissolâtrie nigaude, dégainons une citation peu suspecte de complaisance : « *La Suisse, 20^e économie mondiale par le produit intérieur brut (PIB), se distingue par une croissance stable sur le long terme, un taux de chômage parmi les plus bas des pays de l'OCDE, un excédent structurel de la balance courante, un système éducatif assurant l'intégration sur le marché du travail et un écosystème de R & D performant. Cette prospérité se traduit par un des niveaux de vie les plus élevés au monde : le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA) est le troisième des pays de l'OCDE.* »¹ Derrière un tel pare-feu, on avancera sans peur du ridicule pour prétendre que la Suisse peut servir d'exemple à la France, et nos élites y trouver une inspiration pour des réformes dont les Français tireraient probablement grand profit.

D'emblée, écartons l'objection invoquée de façon pavlovienne selon laquelle la Suisse serait un bien trop petit pays pour inspirer un si grand pays que le nôtre. Petite, la Suisse (41 000 km²) ? Ça se discute. Plus grande que la Belgique, sa superficie excède encore celle du Centre - Val de Loire, est à peine plus petite que la Bourgogne - Franche-Comté. Trop petite aussi par sa population (8,6 millions d'habitants) ? Elle est comparable à celle d'Israël, supérieure à celle de l'Irlande ou du Danemark, une fois et demi celle de l'Occitanie. À ces échelles, la comparaison n'a rien d'injurieuse pour « le grand pays », notamment quand le petit fait mieux dans pratiquement tous les domaines.

Qui s'intéresse à cette mini-superpuissance économique et aux facteurs qui la rendent attractive doit porter le regard sur la matrice de cette réussite. C'est au plan institutionnel que la Suisse apparaît particulièrement exceptionnelle. C'est là sans doute que les Français devraient chercher des recettes acclimatables à leur machinerie politique.

Les ressorts du miracle suisse

Les ressorts du succès helvétique se trouvent dans le modèle politique suisse où, au fil des siècles, des États miniatures (les cantons, aujourd'hui 26), se sont agrégés sur une base volontaire². Indépendamment de sa taille, chaque canton dispose de compétences étendues. Pour mémoire, chacun a son drapeau, sa propre constitution, son gouvernement élu, son parlement, ses tribunaux, ses lois en matière fiscale, sociale, scolaire, sécuritaire, d'accès à la nationalité, parfois ses propres dialectes, etc. Comprendre le fonctionnement d'un ensemble aussi hétérogène (quatre langues nationales, des clivages religieux longtemps épineux, une présence étrangère sur le sol s'élevant à 25 % de la population), oblige d'en passer par un mot mal connu en France : la subsidiarité. L'article 5 a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 en souligne la centralité : « *L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de la subsidiarité.* » La subsidiarité est définie dans l'article 6 : « *Toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société.* » Le citoyen est responsable de son sort certes, mais également de celui de la cité. Le citoyen suisse ne se considère pas comme sujet de l'État mais comme citoyen, acteur du bien commun. De cette centralité de la responsabilité individuelle tout découle, jusqu'à l'armée suisse, organisation milicienne, où chacun apporte sa pierre à la défense de la nation, où chacun conserve à son domicile son fusil d'assaut.

À tous les niveaux, l'organisation politique décalque ce principe de subsidiarité. Le pouvoir fédéral installé à Berne n'a pas concédé des prérogatives aux cantons qui, eux-mêmes, en ont rétrocédé une partie aux communes. Le mouvement est inverse : les citoyens ont délégué certaines compétences – avec la

1. Alain Carbonne et Christian Gianella, « Quels enseignements tirer du haut niveau de vie en Suisse ? » Trésor-éco, n° 246, Direction générale du Trésor, octobre 2019 (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/10/08/tresor-eco-n-246-quels-enseignements-tirer-du-haut-niveau-de-vie-en-suisse>).

2. Les chipoteurs évoqueront la guerre du Sonderbund, la guerre civile suisse qui vit la défaite des cantons sécessionnistes. Mais ce sont des chipoteurs : cette guerre dura trois semaines – du 3 au 29 novembre 1847 – et fit 93 morts. En sortit la Suisse moderne, celle que nous connaissons.

possibilité *via* les droits référendaires, on va le voir, de les récupérer – aux cantons, qui, eux-mêmes, ont délégué aux élus fédéraux le pouvoir de les représenter sur des questions comme la diplomatie ou la défense du territoire, où leurs capacités d'action ne sont pas optimales. Le citoyen exerce directement toutes les responsabilités qu'il estime pouvoir assumer. L'autorité à qui le citoyen délègue une responsabilité qu'il n'est pas apte à exercer rend des comptes, à première demande, au citoyen qui, comme le notait l'un des rares observateurs français s'étant intéressé à la Suisse, n'a pas abdiqué son pouvoir souverain³.

Les droits référendaires

Si ce modèle d'organisation *bottom up* fonctionne, c'est que les citoyens savent exercer un contrôle efficace, permanent et surtout direct sur tout pouvoir qu'ils délèguent. C'est ce à quoi répondent les droits référendaires suisses, résumés ici au droit de pétition, au référendum obligatoire (1848) – qui fait obligation aux autorités d'organiser une votation populaire pour toute modification de la Constitution décidée par le Parlement –, au référendum abrogatif (1874) – qui permet à tout citoyen de s'opposer à une loi ou à un arrêté fédéral décidé par un Parlement ou une assemblée élue – et, enfin, à l'initiative populaire (1891) – qui permet à tout citoyen de proposer une révision de la Constitution fédérale par ajout ou suppression d'un article. Il s'agit là de droits « typiquement suisses », ayant démontré leur efficacité, rodés à travers plus de 600 consultations au niveau fédéral, et par quelques milliers d'autres, aux niveaux communal et cantonal.

Leur prospérité, les Suisses l'ont bâtie lentement. Une des clés de la prospérité du pays réside dans sa stabilité politique, sociale, économique ou encore fiscale, stabilité qui prend appui sur les droits référendaires. Ces droits cimentent la société et l'attachement des citoyens à leur modèle politique.

Si les Français sont à la recherche de recettes éprouvées, les droits référendaires sont sans doute ce vers quoi ils devraient se tourner. Ceux que les Suisses pratiquent à très haute dose depuis 160 ans sont des outils à manier avec doigté. Qu'on nous permette d'en rappeler les conditions d'utilisation.

La mise en branle du référendum abrogatif et de l'initiative populaire est simple, accessible à chaque

citoyen. Autrement dit, ces droits peuvent s'exercer sans le concours des partis politiques, des syndicats ou des groupes de pression. Au départ, dans la plupart des cas, ce sont des citoyens ordinaires qui, au sein d'un comité créé pour la cause, s'élèvent pour combattre ou promouvoir une mesure. Charge ensuite à cette poignée de citoyens (7 au minimum, 27 au maximum pour le lancement d'une initiative populaire), réunis en comité référendaire, de convaincre un petit pourcentage d'électeurs – 1 % pour le lancement d'un référendum, 2 % pour le lancement d'une initiative – de l'utilité du combat qu'ils entendent mener. Si les paraphes au bas de pétitions sont réunis dans les délais impartis (100 jours pour un référendum, 18 mois pour une initiative), l'ensemble du corps électoral concerné (depuis la commune de 300 habitants jusqu'au niveau fédéral) sera ensuite consulté. Ces seuils de signatures, très bas, visent à ne pas empêcher le déclenchement d'une votation, quitte à ce qu'elles s'empilent ensuite devant les électeurs.

Pour être validées, les signatures doivent toujours se faire sur support papier, avec signature manuelle de l'intéressé. Le clic numérique est sans valeur. À ce stade, les autorités n'interviennent pas. Leur action se limitera à vérifier, en bout de chaîne, la sincérité des paraphes réclamant la votation. Les autorités sont attentives aux conditions dans lesquelles se déroule la collecte des signatures, et notamment sa rapidité. Il s'agit là d'un utile baromètre de la popularité de l'objet que les référendaires veulent soumettre au peuple, tant au niveau cantonal que fédéral. Le Parlement peut alors réagir et proposer un contre-projet. Si le compromis paraît acceptable, l'initiative peut être retirée. À tous les étages, communal, cantonal, fédéral, le pragmatisme l'emporte.

Des conditions de bon fonctionnement

Un aspect important des droits référendaires suisses est qu'ils ne restreignent pas les objets sur lesquels les citoyens sont invités à trancher. Hormis les questions liées au droit international – esclavage, travail des enfants, égalité des sexes, peine de mort –, les citoyens suisses sont en capacité de trancher sur tout. Les résultats surprennent parfois. Sur des questions jugées épineuses, comme l'interdiction de la construction de minarets ou l'interdiction de la dissimulation du visage, il est ainsi apparu que les élus campaient en retrait des préoccupations du peuple qui, lors des votations, les a déjugés.

3. André Siegfried, *La Suisse, démocratie témoin*, la Baconnière, 1948.

Contrairement à certains pays pratiquant le référendum mais fixant des quorums pour le valider, le résultat de la votation suisse se décide à majorité simple. L'abstention, autour de 50 % en moyenne, ne met donc en péril aucun scrutin. Que la participation soit forte ou basse, le résultat sorti des urnes est acquis.

Autre aspect déterminant et qui incite à la participation, les choix exprimés par le peuple lors de ces votations ont valeur contraignante. Ces votations ne sont en effet, ni des sondages d'opinion, ni des consultations « pour voir ». Après que le peuple a voté, les autorités ont deux ans pour mettre en musique la loi ou la modification législative qu'exigent les citoyens (initiative populaire), quelques semaines pour annuler la loi ou la mesure décidée en assemblée mais que, dans les urnes, les citoyens auront rejetée (référendum facultatif-abrogatif). Le peuple n'est ainsi pas seulement consulté. C'est lui qui, *in fine*, dit la loi, fixe la norme. La Suisse n'a pas de Conseil constitutionnel, partant du fait que la loi fondamentale est écrite directement par son peuple.

Enfin, en raison de leur nombre et de leur chronicité, les votations populaires ne sont pas considérées comme des plébiscites. Les partis ou les responsables politiques ayant soutenu et perdu la votation ne souffrent guère de discrédit. Généralement, le soir de l'élection, la page est tournée, la vie continue.

Pour mémoire, ces vingt dernières années et au seul niveau fédéral, les Suisses ont lancé 80 initiatives populaires visant à amender la Constitution fédérale et 48 référendums abrogatifs, liste qu'alourdissent les référendums dits obligatoires, pilotés par le Parlement. Dire que les Suisses votent à très haute fréquence est donc un euphémisme. Quatre fois par an, ils se prononcent sur une foule d'objets : l'installation d'une zone de poubelles devant une mairie, le prolongement d'une ligne de tramway, la réinstauration d'un impôt sur les chiens domestiques, l'installation d'éoliennes, la suppression de l'armée, l'interdiction de construction de minarets, l'achat d'avions de combat, etc.

Les Suisses sont parvenus à éviter un double écueil. Le premier, on l'a vu, est de ne pas décourager la participation aux scrutins. Impératives, les décisions sorties des urnes sont tournées en lois.

Le deuxième est d'avoir tué le réflexe du râleur, tenté de répondre par la négative à toute question lui étant posée. Explication : le même jour, lors de la même votation, les Suisses sont invités à se prononcer sur un déluge d'objets sans lien entre eux. Ainsi, le 28 novembre 2021, dans le seul canton de Genève, les 270 000 électeurs inscrits devaient se prononcer sur trois objets de portée fédérale, sur six objets de portée cantonale, liste qu'allongeaient d'autres objets dans certaines des 45 communes du canton, comme le référendum lancé dans la petite commune de Bardonnex contre l'installation d'une déchetterie enterrée, décision votée un an plus tôt (8 décembre 2020) par l'assemblée communale. De quoi décourager l'électeur ronchon. De quoi le forcer à utiliser son cerveau au moment de dire ses choix.

La Suisse modèle pour la France ?

Une société est d'autant plus stable et prospère que ses institutions sont inclusives, permettant aux citoyens de participer de façon régulière et sincère aux décisions politiques. Redouter que, dotés de tels instruments politiques, les Français les détournent et en fassent un mauvais usage est une approche malsaine, marquée d'un mépris de premier de la classe convaincu de son omniscience face aux taiseux et aux râleurs près du radiateur. Considérant à la fois l'anomie de la société française et son déclin économique, oser aller vers une société où les citoyens endosseraient une responsabilité qui leur est aujourd'hui déniée permettrait, selon nous, de ressouder un pays affecté d'inquiétants signes de fragilité. C'est par le référendum abrogatif, utilisé d'abord au niveau communal, intercommunal et départemental, que pourrait s'amorcer l'apprentissage de la responsabilité politique de nos concitoyens. Sans doute aurions-nous moins de ronds-points dans l'Hexagone si, dûment informés, les Français avaient été en capacité d'arbitrer entre gaspillage et allègement fiscal. La gabegie d'argent public n'a pas pour seule cause la demande des citoyens. Les élus et responsables politiques ont également montré qu'ils étaient capables d'initiatives.

Dans cette perspective, on peut affirmer que la Suisse devrait servir de modèle pour la France⁴. Au vrai, un grand nombre d'États sur la planète aurait sans doute beaucoup à gagner à prendre la Suisse en exemple. ●

4. Pour davantage de développements, voir François Garçon, *France, démocratie défaillante. Il est temps de s'inspirer de la Suisse*, l'Artilleur, 2021.

NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

THÈMES DES PRÉCÉDENTS NUMÉROS

N° 1, janvier 2002: Demain des villes plus sûres? / Bâtiment et risques sanitaires: des remèdes / Temps libre et nouveaux modes de vie • **N° 2, mai 2002:** Investir: la Bourse ou la pierre? / Défense et illustration du patrimoine industriel • **N° 3, novembre 2002:** Seniors: quels enjeux? / L'esthétique, un défi pour le bâtiment • **N° 4, février 2003:** Décentralisation: les clés du dossier / Météo, climat: où va-t-on? • **N° 5, juin 2003:** L'Europe à vingt-cinq / Mécénat et fondations: des partenariats d'intérêt mutuel • **N° 6, novembre 2003:** Le développement durable en débat / L'impact des cycles économiques sur l'activité • **N° 7, janvier 2004:** Se former tout au long de la vie • **N° 8, mai 2004:** Les premiers pas de l'intelligence économique en France / Mieux évaluer et contrôler les politiques publiques • **N° 9, novembre 2004:** Énergie: un risque de pénurie? / Économie: quel devenir pour les entreprises artisanales? • **N° 10, février 2005:** Jusqu'où ira la « judiciarisation » de la société? / La transmission d'entreprise, une affaire de psychologie • **N° 11, juin 2005:** Réformer l'État: pour quoi faire? / La montée de la défiance • **N° 12, novembre 2005:** Internet: prodige ou poison? / Défendre la langue française • **N° 13, février 2006:** Patrimoine bâti: préserver, transformer ou détruire? / Communautés et démocratie: la citoyenneté en question • **N° 14, juin 2006:** La nouvelle donne démographique mondiale / Financement de la protection sociale: quelles solutions? / Les élites sous le feu des critiques • **N° 15, octobre 2006:** Le bâtiment en perspective • **N° 16, février 2007:** Les rouages de l'opinion / Les nouvelles politiques urbaines • **N° 17, juin 2007:** L'élan du secteur des services / L'art comme lien social • **N° 18, novembre 2007:** Logement: comment sortir de la crise? / Le débat d'idées, facteur de progrès pour l'entreprise • **N° 19, février 2008:** Mondialisation: gagnants et perdants / Pouvoirs et contre-pouvoirs: à chacun ses armes • **N° 20, juin 2008:** Les ruptures entre générations / Une politique industrielle nationale est-elle encore nécessaire? • **N° 21, novembre 2008:** Pays émergents et nouveaux équilibres internationaux / Éducation, politique, santé, génétique...: les multiples facettes de la sélection • **N° 22, mars 2009:** Quel nouvel ordre économique, social et financier après la crise? • **N° 23, juillet 2009:** Changement climatique et développement durable • **N° 24, novembre 2009:** Les stratégies marketing de demain / Les normes comptables IFRS en question • **N° 25, février 2010:** Retraites: quelles réformes? • **N° 26, juin 2010:** Le devenir des métropoles / L'éthique retrouvée? • **N° 27, novembre 2010:** Le principe de précaution en accusation? / Immobilier non résidentiel: redémarrage sur fond de dettes • **N° 28, février 2011:** L'Union européenne dans une mauvaise passe? / Les nouvelles frontières du « low cost » • **N° 29, juin 2011:** Le bâtiment: regards, enjeux, défis • **N° 30, novembre 2011:** Les corps intermédiaires en perspective • **N° 31, janvier 2012:** Les débats de la décroissance / L'impact de l'image d'une profession • **Hors-série, mars 2012:** Sommet de l'Immobilier et de la Construction • **N° 32, juin 2012:** Les paradoxes de la Russie / Besoins en logements: éléments d'une controverse • **N° 33, novembre 2012:** Radiographie des classes moyennes • **N° 34, mars 2013:** Les nouvelles formes de proximité / Mieux affecter l'épargne des Français • **Hors-série, juin 2013:** L'immobilier est-il un handicap pour la France? • **N° 35, juin 2013:** Densifier la ville? • **N° 36, novembre 2013:** Place aux jeunes! • **N° 37, mars 2014:** Prix de l'énergie: où va-t-on? / Les architectes français, mal-aimés des maîtres d'ouvrage publics? • **N° 38, juillet 2014:** Criminalité économique: quelles parades? • **N° 39, novembre 2014:** La France peut-elle se réformer? • **N° 40, mars 2015:** Union européenne: les conditions de la croissance • **N° 41, juin 2015:** Maîtriser l'innovation technique • **N° 42, novembre 2015:** Les nouvelles limites du vivant • **N° 43, mars 2016:** Les promesses de l'eau • **N° 44, juin 2016:** Les chantiers du travail • **N° 45, novembre 2016:** Politique de la ville: réussites et échecs • **N° 46, mars 2017:** Politique de la ville: des pistes de progrès • **N° 47, juin 2017:** Les entrepreneurs • **N° 48, novembre 2017:** L'espace français éclaté • **N° 49, mars 2018:** Taxation de l'immobilier: risques et enjeux • **Hors-série, juin 2018:** Paritarisme: vers une indépendance financière? • **N° 50, juillet 2018:** Entreprises: quels modèles demain? • **N° 51, novembre 2018:** La transparence dans la vie économique • **N° 52, mars 2019:** Europe: quelles frontières? • **N° 53, juillet 2019:** La dépendance: problèmes et perspectives • **N° 54, octobre 2019:** Intelligence artificielle • **N° 55, mars 2020:** Le retour du local • **N° 56, juin 2020:** Censure et autocensure • **N° 57, novembre 2020:** Foncier: fondamentaux et idées neuves • **N° 58, mars 2021:** Nouvelles guerres économiques • **N° 59, juin 2021:** Consommation: constances et mutations • **N° 60, novembre 2021:** De nouvelles géographies

De la démocratie au XXI^e siècle

Mars 2022 • n° 61

Introduction

4 Gérard Larcher
Président du Sénat

Une belle notion et des menaces multiples

- 6 Liberté et représentation
• Benjamin Constant
- 10 Démocratie : la matrice antique
• Monique Canto-Sperber
- 14 Une brève histoire de la démocratie, d'Athènes à nos jours
• Jean-Vincent Holeindre
- 18 Classements et déclassements de la démocratie dans le monde
• Julien Damon
- 25 Une démocratie sans électeurs
• Luc Rouban
- 29 Les populismes contre la démocratie
• Pascal Perrineau
- 33 Les communautarismes à l'assaut de la démocratie
• Pascal Bruckner
- 37 La démocratie malade des réseaux sociaux
• Brice Couturier
- 41 La démocratie française par gros temps. Des Gilets jaunes à la Covid-19
• Pierre-Henri Tavoillot
- 45 Gouvernement des juges et post-démocratie
• Anne-Marie Le Pourhiet

Des modalités de renouveau

- 52 Limites et conditions de la démocratie délibérative
• Dominique Schnapper
- 57 Les consultations citoyennes : un miroir aux alouettes
• Olivier Babeau
- 61 La recette du tirage au sort
• Gil Delannoï
- 65 Rendre la parole au peuple ? La question du RIC
• Gwénaële Calvès
- 69 Faire entrer le long terme en démocratie
• Pierre Rosanvallon
- 72 Refonder la démocratie sociale
• Claude Tendil
- 76 La démocratie locale entre deux mondes
• Philippe Estèbe
- 80 Le débat est un combat
• Élisabeth Lévy
- 84 Faire de l'Union européenne un espace démocratique plus politique
• Thierry Chopin
- 88 S'inspirer de la Suisse
• François Garçon