

A gauche
LA Droite
sur le vif
Juin 2002

Démocratiser la démocratie

YVES SINTOMER et CHRISTOPHE BONNEUIL

Les élections ont montré la profondeur de la crise qui affecte la politique. Cette crise a bien sûr des causes conjoncturelles, liées par exemple aux orientations des partis en présence ou des gouvernements successifs. Cependant, elle comporte des dimensions fortement structurelles. Au fur et à mesure que la politique se technocratise, la distance se creuse entre les « élites » et les citoyens. La représentation est remise en question. Si le mode de prise de décision ne change pas, il y a fort à parier que le pourrissement ne fera que s'accroître, avec en bout de course des effets imprévisibles sur le système politique et sur la société dans son ensemble. Dans cette situation, les tentations autoritaires ou paternalistes sont des voies sans issue, en nourrissant un cercle vicieux : elles érigent l'irresponsabilité des citoyens en système et, en retour, rendent les décideurs irresponsables en les soustrayant au contrôle actif des citoyens. Les catastrophes du passé sont là pour rappeler que cette dynamique dangereuse risque de s'emballer. Entre le populisme, « national » ou républicain, et le technocratisme, il ne faut pas choisir : pour restaurer la politique, il faut s'engager résolument dans une troisième direction. Pour reprendre le slogan de Porto Alegre, il faut « démocratiser radicalement la démocratie ». Le cadre institutionnel de la V^e République représentée de ce point de vue un carcan dont il est plus que temps de se débarrasser.

Cependant, une VI^e République ne prendra un sens fort que si la réforme des institutions ne concerne pas seulement la politique politicienne. C'est le rapport des citoyens à la cité qui est en jeu. Il s'agit de repenser la représentation et d'aller vers une démocratie participative. Moderniser la vie politique signifie avant tout la démocratiser, c'est-à-dire renforcer à tous

les niveaux les capacités d'intervention active des citoyens. C'est seulement ainsi qu'il sera possible de transformer les services publics en les soumettant à un contrôle social. Élargie à des terrains nouveaux, pouvant à nouveau bénéficier des énergies de la société civile, la politique pourra retrouver un souffle lui permettant de peser sur la mondialisation dans un sens favorable aux couches dominées.

Renouveler la représentation

Même si son évocation tend à devenir un poncif, tous les indicateurs attestent l'importance de la crise de représentation. Le sentiment de distance à l'égard du monde politique a été nourri par les affaires et par la politique spectacle : si celle-ci a toujours existé, elle ne semble plus aujourd'hui compensée par des débats sur des enjeux réels. Ce sentiment a pu s'appuyer sur des facteurs objectifs, comme l'aggravation des inégalités sous les gouvernements de gauche comme de droite. Il renvoie aussi à une donnée structurelle : le système politique institutionnel s'est refermé sur lui-même, créant un écart croissant avec les citoyens et, en particulier, avec les classes populaires et les jeunes. Cette distance est d'abord le produit de la monopolisation de la chose publique par des politiciens de profession issus des grandes écoles et provenant des couches les plus dotées économiquement et surtout culturellement. Jamais les classes populaires n'ont été aussi peu « représentées » depuis l'apparition des grands partis populaires au début du XX^e siècle. L'hypertrophie des sondages et des effets d'image est à la fois une conséquence et un facteur aggravant de cette situation : souvent poussés par le goût du pouvoir plus que par leurs convictions, coupés des citoyens, les politiques suivent les indications des sondeurs des conseillers en communication en ayant l'illusion de retrouver un contact.

Il est trop facile d'être fataliste en arguant que la démocratie représentative constitue un horizon indépassable de notre temps. Si toute perspective qui entendrait se passer des élections serait régressive, il faut pourtant prendre garde à deux erreurs. La première serait de penser la démocratie

représentative comme quelque chose d'immuable ou comme un modèle achevé. Celle-ci a en effet connu des bouleversements majeurs : l'élargissement en deux temps (1848 et 1945) du vote à l'ensemble des individus majeurs, la création des partis politiques de masse au début du *xx^e* siècle, la professionnalisation croissante de l'activité politique, enclenchée dès l'instauration du suffrage universel masculin, la reconnaissance du droit d'association en 1901 puis, dans un second temps (seulement après guerre !), de manifestation ; le développement des médias de communication ; la féminisation en cours du corps politique... Beaucoup de ces innovations se situent au-delà du champ des réformes constitutionnelles. Si un observateur de 1848 pouvait se pencher sur le système actuel, il serait pour lui méconnaissable. Pas plus qu'hier, l'histoire n'est aujourd'hui condamnée à faire du surplace.

D'ailleurs, le sens de l'exigence de représentation change assez profondément. Les fondateurs des Républiques française et nord-américaine voulaient que l'élection instaure une double distinction : le peuple devait déléguer son pouvoir à des représentants susceptibles de mieux interpréter qu'il ne pourrait le faire son propre intérêt ; ces élus devaient se différencier socialement de la masse, soupçonnée d'ignorance et d'irrationalité, en étant recrutés parmi les hommes et dans les couches les plus aisés et les plus cultivés de la population. D'abord imposée par le système censitaire, cette sélection a par la suite largement perduré dans les faits à travers le jeu « naturel » de la distinction sociale. Aujourd'hui, lorsque les citoyens (en particulier ceux qui appartiennent aux classes populaires) ne se sentent plus représentés, ils donnent à cette notion un sens opposé à la double distance voulue par les « pères fondateurs ». Ce n'est pas un hasard si l'idée d'une proximité nécessaire entre les élus et le peuple est aujourd'hui à la mode.

L'exigence de proximité reflète la volonté d'être écouté par les décideurs, le refus d'une délégation aveugle de pouvoir et d'une concentration du pouvoir dans les mains de quelques-uns. La méfiance envers les décisions prises d'en haut de façon autocratique se couple souvent avec une demande participative, particulièrement forte dans le mouvement associatif. En outre, l'idée se fait jour que le monde politique, pour être

représentatif, doit être « à l'image de la France », que le corps des élus ne doit pas se distinguer (ou doit moins se distinguer) des citoyens ordinaires. L'absence de femmes, celle des jeunes ou des personnes issues des classes populaires ou de l'immigration, la monopolisation des postes par les personnes issues des grandes écoles sont perçues comme contrevenant à ce principe. Les études historiques montrent que l'idéal de similitude qui s'exprime dans cette demande d'une représentativité de type statistique était présent dès les origines des démocraties modernes, tout comme la critique de la délégation quasi absolue du pouvoir aux élus. Mais ces aspirations ont longtemps été combattues et marginalisées par les classes et les individus qui détenaient le pouvoir effectif. La crise de légitimité du système politique actuel reflète l'érosion profonde de ce système élitiste.

Vers une démocratie participative

La seconde erreur d'analyse serait d'assimiler purement et simplement les démocraties modernes à la démocratie représentative. Si la représentation fondée sur les élections est fondamentale, une forte culture civique et une participation active des citoyens le sont tout autant. Or, l'activité civique de la masse des citoyens entre inévitablement en tension avec la confiscation du pouvoir aux mains de quelques-uns. Les régimes politiques modernes ont dû composer avec des dynamiques en partie contradictoires. S'il ne s'agit pas de jeter la démocratie représentative aux orties, il faut favoriser son évolution et pousser à un rééquilibrage. Celui-ci passe par une lutte contre la marginalisation des couches populaires et par la combinaison entre une représentation politique renouvelée et des formes de démocratie directe, afin d'avancer vers une démocratie participative.

Le risque va croissant d'un grand écart entre une conception technocratique de la politique et une vision naïve et spontanéiste du « mouvement social ». Durant plusieurs décennies, les grands partis populaires (les partis ouvriers au premier chef mais aussi, dans une moindre mesure, les partis démocrates-

chrétiens et les partis nationalistes et républicains) ont constitué le vecteur principal de l'insertion des couches populaires et des simples citoyens dans le système politique institutionnel. Cette période relève du passé, ne serait-ce que parce que l'adhésion des masses à ces machines bureaucratiques et hiérarchisées qu'étaient les partis classiques est devenue beaucoup plus difficile avec le développement de l'individualisme et le recul des structures autoritaires. Les partis continueront à l'évidence d'exister mais ils ne suffiront plus à eux seuls à faire le lien entre le pouvoir et la société. Pour tourner dans un sens positif la demande d'autonomie des individus, il faut franchir un pas supplémentaire dans la démocratisation de la vie publique, comparable par son ampleur à ce que représenta dans le passé l'instauration du suffrage universel.

La professionnalisation croissante de la politique a atteint un point culminant avec le régime de la V^e République. Celle-ci a permis l'accaparement de l'essentiel du pouvoir par les technocrates issus des grandes écoles. Concevant l'action étatique comme relevant de savoirs au-dessus du débat politique, ils ont massivement peuplé les cabinets ministériels et la haute administration, avant d'étendre leur empire aux directions politiques. Il faut inverser cette tendance lourde. Le métier de politique doit céder de la place à la politique comme engagement temporaire, afin que la frontière entre système institutionnel et citoyens ordinaires devienne plus poreuse. Les compétences techniques et gestionnaires doivent être mises au service de la politique, et pas l'inverse. Certaines mesures permettant d'aller dans cette direction sont connues. La restriction drastique du cumul des mandats (interdiction d'exercer plus de deux mandats et d'être renouvelé plus d'une fois dans la même fonction) en est une. La relativisation du poids de l'énarchie en est une autre. Une réforme en profondeur du statut des élus devrait favoriser leur formation politique et leur reconversion professionnelle, tout en garantissant leur réemploi dans le secteur privé.

Le recours croissant à des mécanismes consultatifs est une contribution positive mais tout à fait insuffisante à l'élargissement du cercle de l'activité politique. C'est vers une nouvelle division du pouvoir qu'il faut se diriger en institutionnalisant la participation directe des citoyens à la prise de décision. La

reconnaissance à tous les niveaux des référendums d'initiative populaire changerait le sens de l'expression directe des citoyens : non plus adhésion plébiscitaire au chef charismatique, mais mobilisation venue d'en bas. Parallèlement, une partie des décisions publiques (en particulier au niveau local) gagnerait à être progressivement cogérée par les habitants réunis en assemblées et par leurs délégués. S'il ne constitue pas un modèle susceptible d'être reproduit mécaniquement, l'exemple du budget participatif de Porto Alegre, qui a été suivi par plusieurs centaines de municipalités brésiliennes, constitue à cet égard une source d'inspiration. De même, la délégation à des structures associatives locales de certaines décisions publiques devrait être favorisée. Enfin, il faut généraliser les conférences citoyennes basées sur le tirage au sort de personnes ordinaires, au niveau local comme au niveau national. Le tirage au sort, qui fut au cœur de la démocratie athénienne, a un double mérite : il repose sur le principe de la compétence de tout un chacun pour discuter des affaires publiques et favorise techniquement la représentation effective de toutes les couches sociales. Il ne persistait plus que dans les jurys d'assises, mais il est en train d'être réintroduit dans nombre de pays européens et la France est sur ce plan en retard. Pourquoi ne pas désigner ainsi le Sénat, qui est aujourd'hui le bastion du conservatisme et l'incarnation caricaturale des distorsions qu'induit la démocratie représentative ?

La démocratie participative n'est pas une solution miracle et elle est confrontée à plusieurs défis. Comment la démocratie peut-elle se marier avec l'efficacité ? Comment la participation peut-elle aller au-delà du petit cercle des citoyens les plus actifs et intéresser une population plus large à la gestion de la chose publique ? N'est-elle pas susceptible d'être instrumentalisée par le système en place, qui trouverait ainsi à bon compte un moyen de désamorcer la contestation ? Si la proximité géographique ou sociale facilite l'ancrage des débats dans des enjeux concrets, ne favorise-t-elle pas en même temps l'esprit de clocher et les corporatismes ? Comment construire l'intérêt général à partir des demandes particulières exprimées par les habitants ? Comment favoriser à la fois une délibération de qualité et une participation large des habitants ? Il n'y a pas de chemin sans épines, mais il est possible de multiplier

les expériences pragmatiques et de tracer une perspective ambitieuse.

Il est temps de dépasser une division du travail pernicieuse entre des citoyens cantonnés dans la défense de leurs intérêts particuliers et des dirigeants revendiquant le monopole de l'intérêt général. C'est en intensifiant la délibération politique à tous les niveaux que celles et ceux qui y prendront part seront poussés à dépasser leur point de vue particulier et contraints de prendre en compte celui des autres. Le dicton qui prétend que trop de démocratie tue la démocratie ne fait qu'exprimer un vieux préjugé élitiste. Plus les citoyens participent activement à l'espace public, et plus ils sont en mesure d'y apporter une contribution informée et raisonnée ; celle-ci favorise en retour leur participation. La démocratie est un objectif en même temps qu'une école. Cependant, comme dans toute école, les individus issus des couches dominées y rencontrent des difficultés propres, et une politique d'action affirmative y est nécessaire. Pourquoi, dans la foulée de la discussion sur la parité, ne pas introduire dans la Constitution l'idée d'égal accès des groupes sociaux à la représentation politique ? Si la solution des quotas n'est sans doute pas généralisable, rien n'interdit d'être volontariste. Si l'Assemblée se peuplait de députés venant des milieux populaires, si quelques grandes villes de banlieue avaient un maire « beur », cela ne pourrait qu'enrichir la discussion publique. On peut d'ailleurs parier que l'introduction du droit de vote des étrangers prendrait alors une signification plus large.

L'administration et les services publics sont souvent bureaucratisés, gérés de façon technocratique, peu à l'écoute des habitants et des usagers. Plutôt que de se contenter du *statu quo* ou de s'en remettre au modèle néolibéral, qui plaque partout la relation clients/entreprises et privilégie le court terme et la demande solvable, la démocratie participative représente une voie privilégiée pour moderniser l'État en intensifiant un contrôle social qui le stimulerait. Il est vrai que la décentralisation, l'intégration européenne et la mondialisation multiplient les instances de décision en même temps que les interdépendances. Le défi est que cette nouvelle « gouvernance » ne profite pas qu'à quelques lobbies. Le retrait ou, à l'inverse, l'hypertrophie de l'État ne constituent pas des solutions. L'objec-

tif doit plutôt être de s'appuyer sur le débat public, de le politiser et de l'approfondir, tout en l'étendant à des champs comme les sciences et les techniques, le droit ou le travail. Constituer des « forums hybrides » rassemblant scientifiques, politiques et simples citoyens ; transformer le Conseil constitutionnel en publicisant ses débats, afin que ceux-ci ne soient qu'un moment dans une vaste discussion éthique et politique ; revoir les critères de la représentativité syndicale et imposer la consultation systématique des salariés dans les choix des entreprises : ces chantiers participent du travail nécessaire pour régénérer la politique. Marx écrivait dans *Le 18 Brumaire*, en parlant de la démocratie représentative : « Le régime parlementaire vit de la discussion, comment l'interdirait-il ? [...] Quand, au sommet de l'État, on joue du violon, comment ne pas s'attendre à voir danser ceux qui sont en bas ? » Un siècle et demi plus tard, pour surmonter la crise de la représentation, il faut prendre les mesures pour que ceux d'en bas puissent véritablement participer au bal.