

## LA DÉMOCRATIE EN QUESTION

par M. Nicolas PLANTROU

(Séance privée du 11 septembre 2020)

Nul ne doute que nous vivions en démocratie, que le régime de gouvernement que nous connaissons s'est peu à peu imposé dans la quasi totalité des pays, si on excepte les dictatures. Et les régimes monarchiques existant actuellement sont des monarchies parlementaires qui sont des formes démocratiques de gouvernement. Dans les pays démocratiques de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, on désigne des représentants pour faire les lois et on élit les gouvernants : c'est *la démocratie représentative*, issue du Siècle des lumières et des révolutions du dix-huitième siècle. Mais est-ce vraiment la démocratie ? On la distingue de *la démocratie directe* où les citoyens font eux-mêmes la loi, mais un tel système a-t-il réellement existé et est-il concevable aujourd'hui pour résoudre des problèmes de plus en plus complexes ? Pourtant les citoyens veulent participer aux décisions et ne pas déléguer la totalité des pouvoirs à des représentants élus sans aucune limite. On a inventé le concept de *démocratie participative* voici quelques années, qui permet de consulter la société civile organisée ou les citoyens. Mais celle-ci a aussi ses propres limites.

La crise des gilets jaunes a remis à nouveau la question de la démocratie à l'ordre du jour. Certains considèrent que ce mouvement minoritaire utilisant des moyens violents est une menace pour la démocratie. Mais une des revendications majeures des militants des gilets jaunes était l'institution d'un référendum d'initiative citoyenne.

Il est donc intéressant d'étudier un certain nombre de questions que pose la forme actuelle de la démocratie telle que nous la connaissons et de débattre des pistes possibles d'évolution.

## **I – LA DÉMOCRATIE ET SES DIFFÉRENTES FORMES**

### **A) La démocratie directe**

On considère généralement que le modèle de la démocratie directe est le gouvernement d'Athènes. Certes l'assemblée du peuple est importante et même essentielle à Athènes, mais elle ne règle pas tous les problèmes. Un certain nombre de sujets sont décidés dans des conseils ou tribunaux composés d'un nombre restreint de citoyens. Certains d'entre eux étaient désignés par élection, mais la plupart tirés au sort. C'est sans doute là la caractéristique majeure de la démocratie directe.

On considère aujourd'hui qu'il est impossible de réunir l'assemblée du peuple dès lors que la taille des États n'a rien à voir avec ce qu'était la cité athénienne. On pourrait toutefois se demander s'il ne serait pas pertinent aujourd'hui de réunir l'assemblée d'un quartier pour régler des questions spécifiques au quartier.

On objecte souvent que le tirage au sort a l'inconvénient de permettre la sélection de citoyens incapables de gérer les affaires de la cité. L'organisation du tirage au sort à Athènes permettait d'atténuer ce risque. Il fallait tout d'abord être volontaire pour assumer les charges publiques. Celles-ci ne duraient qu'un an. Les citoyens élus au sort travaillaient toujours de manière collégiale et ils avaient l'obligation de rendre compte. De plus, un citoyen ayant exercé une charge publique ne pouvait pas être désigné à nouveau, de sorte qu'il y avait une alternance parfaite entre l'exercice du pouvoir et la vie de simple citoyen. Le tirage au sort était considéré comme le système assurant le mieux l'égalité entre les citoyens.

Le tirage au sort a complètement disparu avec la démocratie représentative qui considère que l'élection est le mode suprême de désignation des gouvernants. L'élection s'est imposée par opposition au système héréditaire et on a oublié le système du tirage au sort.

Aujourd'hui on utilise toujours le tirage au sort pour désigner les jurés d'assises.

### **B) La démocratie représentative**

Notre constitution actuelle dispose en son article 2-5 que le principe de la République est « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour*

*le peuple* », et l'article 3-1 précise que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». C'est le système de démocratie représentative qui fait aujourd'hui l'objet de critiques importantes et qui a toujours fait débat.

Le philosophe Bernard Manin retient quatre principes qui ont toujours été observés dans les régimes représentatifs :

- 1) les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers
- 2) les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis à vis de la volonté des électeurs
- 3) les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants
- 4) les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion.

Dans le modèle républicain qui s'est imposé un peu partout dans le monde, l'élection a remplacé la monarchie héréditaire ou le tirage au sort, lequel a joué un rôle éminent non seulement à Athènes, mais également à Rome et dans les républiques italiennes de Florence ou de Venise jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Les philosophes français ont largement débattu des avantages et des inconvénients du tirage au sort par rapport à l'élection.

Montesquieu considérait que « *le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque personne une espérance raisonnable de servir sa patrie.* » (L'esprit des lois, Livre II, chap. 2). Mais il considère aussi que le peuple est « *admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité* » (L'esprit des lois, Livre II, chap. 2). Selon Montesquieu, le peuple élit les meilleurs.

Rousseau partageait la vision de Montesquieu sur le caractère aristocratique de l'élection. Dans le Contrat social, il affirme : « *s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes* ». Rousseau pense ainsi que l'aristocratie élective est la meilleure forme de gouvernement. Comme Montesquieu, il prend en compte les dangers du sort et notamment le risque de désigner des personnes incompétentes.

Le gouvernement représentatif a été institué avec la claire conscience que les représentants élus seraient et devraient être des citoyens distingués, socialement distincts de ceux qui les élaient. Il fallait pour cela que le corps électoral soit perspicace. Il fallait être un citoyen actif, par opposition aux citoyens passifs (les vagabonds, les

indigents, les moines ou encore les femmes). La question du caractère censitaire de l'électorat a fait l'objet de longs débats, et le suffrage véritablement universel n'a été atteint en France qu'en 1945.

Mais la sélection sociale des élus apparaissait normale. Le système de l'élection à deux niveaux d'éligibilité a été organisé afin de permettre cette sélection. Mais, au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, le caractère aristocratique de l'élection n'est plus apparu essentiel.

On considère aujourd'hui que le processus électif constitue par lui-même un élément fondamental de la démocratie, sans que sa dimension inégalitaire n'apparaisse. Pourtant, il paraît évident que l'élection n'assure pas l'égalité des chances de tous les citoyens à être élus. Pour être élu, il faut disposer de certaines connaissances de la gestion des affaires publiques, avoir des talents de communication, avoir accès à des ressources pour faire face à une campagne électorale...

On a dit que la démocratie était un système élitiste et Schumpeter définit la démocratie comme « *le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple* » (Capitalisme, socialisme et démocratie). Cette définition insiste sur le décalage existant entre les décisions des gouvernants et « la volonté populaire ». Churchill également considérait que la démocratie était le pire des systèmes, à l'exclusion de tous les autres.

Aujourd'hui, la démocratie est en crise. La relation de confiance entre les électeurs et les gouvernants n'existe plus. Les gouvernements appartiennent à des cercles particuliers parfois assez éloignés de la vie réelle de la population. Les partis politiques, lorsqu'ils étaient des partis de masse, favorisaient encore le lien entre gouvernants et gouvernés. Ce n'est plus le cas de nos jours.

Le gouvernement représentatif est depuis ses origines un gouvernement d'élites distinctes de la masse de la population par leur statut social ou leur mode de vie. C'est aujourd'hui cette élite politico-médiatique issue pour une bonne part de l'administration qui domine la vie politique. Le peuple a le sentiment que tout lui est imposé et que sa voix ne compte pas. Il y a de fait une confusion entre le rôle du gouvernant, qui est de donner une vision à laquelle adhère le peuple, et le rôle de l'administration, qui est de gérer les affaires publiques pour rendre cette vision opérante.

Le système représentatif est depuis toujours à la fois démocratique et à la fois non démocratique. L'absence de mandat impératif de la part des électeurs et l'absence de système de révocation des élus conduit les gouvernements à se considérer totalement indépendants du peuple. De

plus, la culture du débat est assez contraire à la culture française du fait de notre nature jacobine.

Ce phénomène est d'ailleurs amplifié du fait des transferts de compétences qui ont été organisés depuis une trentaine d'années. Nous élisons des municipalités qui n'ont pratiquement presque plus de pouvoir puisque les compétences ont été transférées aux intercommunalités pour lesquelles les responsables sont élus au suffrage indirect. De la même manière, l'Europe a acquis des pouvoirs substantiels, notamment en matière économique et monétaire, et les États ont perdu une grande part de souveraineté (battre monnaie, contrôler les frontières par exemple). Pour une large part les campagnes des élections présidentielles font état de sujets que l'exécutif ne pourra pas mettre en œuvre sans l'accord de l'Europe et, quand on parle de l'Europe, on sait que le pouvoir est détenu par les commissaires qui ne sont pas élus démocratiquement. Lors des deux scrutins les plus prisés par nos concitoyens, nous élisons des personnes qui n'ont plus ou presque plus de pouvoir.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner que le peuple cherche à se faire entendre autrement que de manière organisée : pétitions, manifestations de rues, groupes de pression...

### **C) La démocratie participative**

Ces mouvements revendicatifs sont anciens. Ils ont eu de la peine à prospérer au XIX<sup>e</sup> siècle, la loi Le Chapelier ayant supprimé toutes les ligues, corporations, guildes... Mais la loi de 1884 sur les syndicats et la loi de 1901 sur les associations ont permis à certaines personnes de se regrouper avec un esprit militant.

C'est ainsi qu'a été créé en 1924 par Edouard Herriot le Conseil national économique, ancêtre du Conseil Économique, Social et Environnemental de la République (CESE), troisième assemblée au plan national. Il regroupe les organisations les plus représentatives des syndicats de salariés, du monde patronal et des associations et a un rôle purement consultatif. Il étudie des sujets dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux, et de la vie collective, soit sur saisine du gouvernement, soit sur auto-saisine. C'est un lieu de débat apaisé recherchant le plus souvent des propositions consensuelles. De très nombreux pays ont imité la France en instituant des conseils consultatifs, en particulier les jeunes démocraties.

Au niveau régional, les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ont pris la suite en 1982 des anciennes Commissions de développement économique régional (CODER) qui existaient depuis 1964.

On a également mis en place des Conseils de développement dans les établissements publics de coopération intercommunale de plus de vingt mille habitants.

Ces lieux de débat regroupent la société civile organisée formant ce qu'on appelle la démocratie participative. Ces différentes instances agissant chacune à leur niveau ne fonctionnent bien que si le président de l'exécutif (gouvernement, conseil régional, établissement public de coopération intercommunale) joue le jeu et trouve un intérêt aux propositions faites. Il n'en reste pas moins que leur difficulté est, comme les assemblées politiques, le lien avec le peuple.

## II – LA VOIX DU PEUPLE

Depuis longtemps, l'élection n'est pas la seule forme d'expression du peuple. Notre arsenal juridique a déjà prévu un certain nombre de possibilités de consultations populaires.

### **Le référendum**

Julien Laferrière définit le référendum comme un processus par lequel « *le corps des citoyens est appelé à exprimer par une votation populaire son avis ou sa volonté à l'égard d'une mesure qu'une autre autorité a prise ou envisage de prendre* ».

Le référendum existe depuis la Révolution. Dans certains projets de constitution, il avait même été envisagé, sous l'influence de Rousseau, l'adoption des lois par référendum et le veto populaire une fois la loi votée. Mais Sieyès se méfiait du peuple comme un certain nombre d'élites dirigeantes. Le référendum n'est guère pratiqué que pour l'adoption des constitutions et on constate une abstention importante.

La pratique du plébiscite par Napoléon va créer une certaine confusion et le référendum ne sera utilisé sous la III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques que pour l'adoption des nouvelles constitutions. En revanche, le référendum apparaît vraiment dans la Constitution de 1958.

Le référendum n'est pas de pratique aisée. Hormis son coût important, il peut apparaître comme une atteinte aux droits du Parlement, et est à l'initiative du seul pouvoir exécutif. La question doit être simple et sans ambiguïté de façon à permettre une réponse par oui ou non.

Aujourd'hui, les gouvernants se méfient du référendum. Les Français ont rejeté la régionalisation et la réforme du Sénat en 1969

ainsi que le traité établissant une constitution de l'Europe en 2005. Le peuple est également révolté lorsque sa décision n'est pas respectée. Le traité de Maastricht ratifié en 1992 a été profondément remanié par la suite. La constitution pour l'Europe a été adoptée par le Parlement après avoir été rejetée par référendum. Pour la question de l'aéroport de Nantes, un référendum a été organisé dans le périmètre concerné, mais le gouvernement a décidé de ne pas donner suite au projet, en contradiction avec le résultat du référendum.

### **La pétition**

La pétition est le droit accordé au peuple de faire une demande directe au pouvoir exécutif.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le CESE peut être saisi par voie de pétition par un texte signé par un minimum de 500 000 personnes. Il a ensuite à voter un avis en assemblée plénière.

En 2013, les opposants au mariage pour tous avaient réuni 690 000 signatures, mais le CESE a indiqué n'être « *ni une instance de recours pour contester une décision politique, ni une instance disposant d'un pouvoir suspensif pour freiner une décision politique* ».

La réforme constitutionnelle de 2003 a voulu améliorer la démocratie locale en permettant aux électeurs d'exercer un droit de pétition pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence.

### **Le référendum d'initiative partagée**

Créée par la réforme constitutionnelle de 2008, c'est une procédure d'initiative parlementaire car il faut d'abord réunir un cinquième du Parlement, puis un dixième du corps électoral.

Le Parti socialiste a tenté sans succès de l'utiliser pour rétablir l'impôt de solidarité sur la fortune. Une procédure est en cours en vue de revenir sur la loi autorisant la privatisation de la société Aéroports de Paris.

La procédure est lourde et longue. Son champ d'application est discuté par les juristes.

### **Le référendum local**

Les maires ont, depuis 2003, la possibilité d'organiser un référendum local. La pratique est cependant nécessaire bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un référendum local, mais plutôt d'un référendum régional sans base légale. La consultation relative à l'aéroport Notre-Dame-des-Landes a montré combien le maniement est délicat. La légitimité du scrutin pouvait être discutée (aire géographique...). Quoi qu'il en soit, le gouvernement s'est laissé imposer le diktat d'une minorité terroriste plutôt que d'appliquer les résultats du référendum régional et des autres consultations obligatoires pour ce type d'infrastructure.

### **Le débat public**

Une Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a été créée en 1995 afin de « *veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

L'utilité du débat est reconnue et maintenant bien intégrée. Nombreux sont les projets qui ont été modifiés ou même parfois abandonnés. La CNDP a maintenant une bonne habitude de l'organisation du débat.

La population a en revanche plus de difficultés à y participer activement. Les associations militantes et les groupes de pression ont tendance à « occuper le terrain » au détriment de la co-construction, et les passions sont parfois plus audibles que les réflexions constructives. Le talent des commissaires est essentiel pour assurer la neutralité entre les points de vue des administrations, des lobbies et des experts.

La CNDP a formulé un certain nombre de propositions pour améliorer le fonctionnement du débat public : encourager les contre-expertises, les conférences de citoyens, donner un rôle de médiation à la CNDP pour résoudre les projets conflictuels...

### **L'assemblée citoyenne pour le climat**

A l'issue du grand débat national, il a été décidé la mise en place d'une assemblée citoyenne pour le climat ayant vocation à être éphémère. Il s'agissait, à la suite de la crise des gilets jaunes, de « transformer la crise en solutions » pour reprendre l'expression du président Macron.



Cette assemblée est composée de cent cinquante citoyens tirés au sort et volontaires. Ce tirage au sort a été confié à Harris Interactive, afin de respecter l'équilibre territorial, la composition sociologique de la population, la parité... Il y a deux co-présidents, Thierry Pech, directeur général de Terra Nova, et Laurence Tubiana, ambassadrice chargée de l'accord de Paris sur le climat, ainsi qu'un rapporteur général, vice-président du CESE. Il y a en outre un comité de gouvernance de quinze membres pour permettre aux membres de cette convention de se familiariser avec le sujet et de se documenter. Ils ont des points de vue différents, voire divergents. En outre, deux juristes avaient pour mission de permettre la rédaction de nouveaux textes visant à rendre opérationnelles les propositions faites.

Il s'agit en effet de s'interroger sur les manières de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % à l'horizon 2030. Les questions abordées sont le transport, l'alimentation, le logement et la fiscalité.

La Convention a élaboré cent cinquante propositions, adoptées pour la plupart à une très grande majorité. Les résultats de la Convention ont été salués pour leur sérieux.

Le Parlement doit ensuite transformer tout ou partie de ces propositions en normes juridiques. On évoque aussi une réforme du CESE visant à ce qu'une partie de ses membres soient désignés par le sort.

Se posera nécessairement la question de savoir quoi faire de ces propositions, qui ne pourront pas être négligées. Il risque fort d'y avoir concurrence avec le rôle du Parlement qui est de faire la loi. A supposer que les propositions soient retenues à la suite d'un référendum, le Parlement pourra par la suite modifier les textes retenus.

Si ce type d'assemblée est renouvelé pour d'autres sujets, il serait utile de fixer un cadre juridique clair et de modifier la Constitution.

On a pensé qu'avec la chute du mur de Berlin en 1989, la voie de la liberté et de la démocratie était ouverte à de nouvelles populations. Mais la crise financière de 2008, le sentiment de fortes inégalités, le fanatisme religieux islamiste, la croissance des flux migratoires, la corruption de certaines élites, l'arrivée d'une nouvelle économie produisent des peurs, favorisent le repli sur soi, le populisme et la remise en cause du système démocratique tel que nous le connaissons.

Il nous faut bâtir un nouveau contrat social. On ne peut plus avoir au XXI<sup>e</sup> siècle des institutions semblables à celles qui existaient un siècle avant que l'école ne soit obligatoire. Tous les citoyens peuvent être aptes à comprendre la chose publique et veulent y participer.

Il faut favoriser la connaissance des problèmes de la gestion des affaires publiques par l'ensemble de la population. Le simplisme de certaines positions prises par des personnes très instruites sur divers sujets est parfois inquiétant. Les problèmes sont souvent complexes, les contraintes difficiles à imaginer, et par conséquent les solutions ne sont jamais évidentes.

Il faut favoriser la transparence sur les décisions publiques. On ne peut plus cacher les choses comme on l'a trop souvent fait. Les décisions publiques doivent être rationnelles et les critères de choix bien définis.

Il faut organiser le débat public pour permettre à la population de participer à la construction et la décision. Cela doit être fait à différents échelons géographiques, du quartier jusqu'à l'État, et même l'Europe.

Il faut favoriser la consultation directe de la population. Certains imaginent une « démocratie numérique » grâce au développement de l'internet. Il y a sûrement à favoriser le vote numérique, à condition que le débat ait bien eu lieu auparavant. Il est en outre indispensable que la participation aux votes soit importante, faute de quoi les résultats des scrutins n'ont aucun sens.

La question du décompte des voix se pose également. Les abstentions qui représentent 20 à 25 % de l'électorat aux élections présidentielles ne sont pas prises en compte. Le vote n'est pas obligatoire en France contrairement à la pratique d'autres pays.

Il faudra bien sûr qu'une nouvelle organisation institutionnelle se mette en place et que celle-ci soit lisible par tous les citoyens. C'est un vaste chantier. Il faut déterminer de façon claire les différentes compétences assumées aux différents niveaux. La crise sanitaire du printemps 2020 a montré une nouvelle fois les carences de l'État jacobin. Une réforme territoriale est à nouveau nécessaire, mais mieux vaudrait prendre le temps de la réflexion et de la concertation pour bâtir un système stable, simple, clair, efficace, permettant la consultation des citoyens et la décision des élus. Ce travail doit être mené afin d'éviter l'anarchie liée à la violence qui sera alimentée via les réseaux sociaux par des mouvements terroristes.