

DOC EN POCHE

PLACE AU DÉBAT

La démocratie représentative est-elle en crise ?

Luc Rouban

 La
documentation
Française 

DOC EN POCHE

PLACE AU DÉBAT

La démocratie représentative est-elle en crise ?

Luc Rouban

Directeur de recherche au CNRS,
Centre de recherches politiques
de Sciences Po (CEVIPOF)

La **documentation** Française

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.
Ces textes ne peuvent être reproduits sans autorisation.

Celle-ci doit être demandée à :

Direction de l'information légale et administrative

26, rue Desaix
75727 Paris cedex 15

« En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2018.
ISBN : 978-2-11-145516-0

Sommaire

Préambule.....	5
Chapitre 1 Une crise nouvelle de la démocratie.....	15
Chapitre 2 L'érosion de la confiance dans le personnel politique.....	39
Chapitre 3 Le développement d'une oligarchie politique.....	65
Chapitre 4 Moderniser la V^e République.....	105
Chapitre 5 Dépasser la V^e République.....	137
Chapitre 6 Les nouveaux horizons démocratiques.....	161
Conclusion.....	185
Bibliographie.....	195

Préambule

// Le débat sur la démocratie représentative s'est invité au cœur de l'élection présidentielle de 2017. La campagne électorale a relancé les interrogations sur l'éthique du personnel politique et sa professionnalisation sous la V^e République. Mais elle a également ravivé l'intérêt pour une révision constitutionnelle, voire une réforme encore plus profonde, visant à davantage de démocratie directe et de participation des citoyens. Dans les programmes des différents candidats s'est exprimée une commune préoccupation face au malaise démocratique qui s'est installé en France. //

I Un tournant historique

L'élection présidentielle puis les élections législatives de 2017 ont mis à l'épreuve la démocratie représentative en France de deux manières. Tout d'abord, parce que ces scrutins se sont déroulés sur fond d'une crise de confiance historique entre les Français et leur personnel politique. Ensuite, parce que l'on a vu émerger un débat assez intense sur le fonctionnement même du système démocratique sous la V^e République.

Une double critique est adressée aux institutions héritées du gaullisme : l'absence de consultation des citoyens en dehors des élections et le développement insuffisant du contrôle parlementaire sur des décisions politiques monopolisées par le pouvoir exécutif

et une présidence toute-puissante. L'idée qu'une refondation démocratique est indispensable pour renouer le lien politique avec des citoyens aujourd'hui plus autonomes a connu une résonance accrue. La plupart des programmes politiques ont proposé de modifier la Constitution, voire d'en changer, afin de redonner plus de pouvoir au peuple, soit en renforçant la démocratie directe – par exemple en multipliant les référendums –, soit en faisant de l'Assemblée nationale un miroir plus fidèle des divers courants politiques – en complétant ou en remplaçant le suffrage uninominal à deux tours par la représentation proportionnelle. Le thème de la VI^e République, lancé dès les années 1970, est revenu en force du fait d'un renouveau des mouvements politiques participatifs – comme Nuit Debout en 2016 – qui ont remis au goût du jour l'idéal de l'agora grecque où tous les citoyens pouvaient discuter des affaires de la cité.

Par ailleurs, la campagne présidentielle a été fortement marquée par l'irruption d'« affaires » politico-judiciaires. François Fillon a été accusé d'avoir employé des membres de sa famille comme assistants parlementaires et surtout de les avoir rémunérés pour un travail soupçonné d'être fictif. Marine Le Pen, quant à elle, a été suspectée d'avoir détourné au profit du Front national les subventions versées par le Parlement européen pour ses collaborateurs. Amplifiant le malaise démocratique qui affecte la France depuis plusieurs années, l'« affaire Fillon »

a même eu un véritable effet sur l'issue du scrutin présidentiel. Vainqueur inattendu des primaires de la droite et du centre, François Fillon a soudainement perdu le soutien d'une partie de son électorat entre février et mars 2017, ce qui l'a privé de second tour, Marine Le Pen le devançant de 465 000 voix sur un total de 36 millions de suffrages exprimés.

■ Les deux défis lancés à la démocratie représentative

Les élections de 2017 ont donc mis en lumière le double enjeu d'une réforme de la démocratie représentative. Le premier est de répondre au besoin ressenti par un nombre croissant de citoyens d'une démocratie approfondie, offrant les moyens d'infléchir, sans attendre les élections suivantes, des politiques publiques dont les effets sembleraient insuffisants ou négatifs. Cette aspiration à davantage de contrôle sur l'action des pouvoirs publics, mais aussi à moins d'unilatéralité dans l'exercice du pouvoir, remet en cause le principe même de la représentation en prônant l'intervention directe des citoyens dans l'élaboration des lois ou leur mise en œuvre. Cette recherche d'une démocratie permanente s'appuie notamment sur les nouveaux outils numériques mis à disposition d'une proportion croissante de la population désormais habituée à collecter des informations sur internet ou les réseaux sociaux et à participer à des débats plus ou moins éclairés sur l'actualité politique.

S'exprime ici l'attente d'une démocratie postmoderne ne dépendant plus d'un pouvoir technocratique lointain et centralisé mais mobilisant des contributions en réseau, de manière plus horizontale, s'élargissant à la participation du plus grand nombre, du moins de ceux qui savent utiliser internet et disposent du temps et du savoir-faire nécessaires pour s'impliquer réellement sans se contenter d'écouter les autres. On voit que ce schéma contredit l'esprit même de la V^e République dont les institutions ont été pensées pour que les décisions soient prises au sommet de l'État, en donnant davantage de pouvoir au président de la République ou au Premier ministre qu'à l'Assemblée nationale.

Mais, au-delà de cette recherche d'une nouvelle République renouant avec la dimension festive et jubilatoire des premiers moments démocratiques, largement mythifiés, de la Révolution française, le deuxième défi est de prendre en compte l'aspiration des citoyens à élire des représentants qui leur ressemblent, tant par leurs parcours de vie que par leurs pratiques et leurs comportements. C'est bien le procès d'une certaine dérive oligarchique qui est ouvert. L'oligarchie se définit depuis la philosophie grecque de l'Antiquité comme le gouvernement de quelques-uns cherchant à satisfaire des intérêts privatifs. L'accaparement du pouvoir politique par une minorité, longtemps dénoncé à travers la critique du cumul des mandats, vise aujourd'hui la

professionnalisation de la vie politique ou la multiplication des conflits d'intérêts. L'opinion publique s'émeut désormais plus promptement des affaires de corruption au sens juridique du terme, impliquant un échange économique frauduleux, mais aussi, d'une façon plus générale, de la dégradation de l'action politique de plus en plus soumise aux groupes de pression ou aux influences, même légales, exercées par les entourages – familiaux ou institutionnels, comme les cabinets ministériels ou ceux dont se dotent les élus locaux. L'exigence de vertu civique dépasse cependant la refonte de la Constitution car elle ne concerne pas que les élus nationaux mais s'étend à tous les représentants, élus locaux ou européens, comme à l'ensemble du personnel politique nommé, à l'exemple des ministres. S'exprime ainsi la volonté d'une normalisation de la vie publique « à la scandinave » où l'élu comme le ministre, voire le haut fonctionnaire, doivent rendre compte scrupuleusement de l'utilisation de chaque centime dépensé sur « l'argent du contribuable ». Dans ce contexte, le représentant perd son statut social privilégié pour devenir un salarié ordinaire exerçant une fonction d'utilité générale. C'est sans doute le marqueur le plus significatif de la désacralisation du politique.

Afin de comprendre la remise en cause actuelle de la démocratie représentative en France, il faut tout d'abord prendre en compte son histoire récente et les facteurs qui ont contribué à relancer le débat

constitutionnel, alors que la V^e République offrait l'exemple d'un régime politique enfin stabilisé. Il est ensuite nécessaire de mesurer et d'expliquer la portée de la perte de confiance dans le personnel politique, d'analyser les facteurs qui ont conduit à produire et à reproduire une oligarchie supposée trahir les intérêts des représentés. Ainsi qu'on le verra, dans toutes les démocraties occidentales, la crise de la représentation se nourrit de la fracture sociale dont elle est l'un des effets. Les ressources sociales et scolaires jouent un rôle décisif tant dans la conception que les citoyens se font de la représentation et dans la confiance qu'ils placent dans le personnel politique que dans leur motivation à participer à la vie démocratique. C'est sous cet angle que l'on peut étudier et apprécier les propositions de réforme de la Constitution visant à dépasser la démocratie représentative par la voie de la démocratie directe ou de la démocratie participative.

La crise de la démocratie représentative a fait l'objet d'innombrables propositions politiques et réflexions philosophiques. Mais, dans leur très grande majorité, celles-ci la constatent sans en expliquer les causes ou avancent des solutions sans tenir compte de la sociologie des électeurs ou des pratiques politiques, en France comme à l'étranger. À l'inverse, c'est en s'appuyant sur des études empiriques précises que cet ouvrage se propose de mettre en lumière les facteurs qui jouent réellement sur la confiance dans le personnel politique, puis de présenter ce qu'attendent

concrètement les citoyens d'une réforme de la vie démocratique, au-delà des envolées lyriques sur la démocratie de demain. C'est en ce sens que l'outil comparatif peut être mobilisé, non comme source d'inspiration directe, mais comme révélateur de ce qui fonde la spécificité française.

Chapitre 2

L'érosion de la confiance dans le personnel politique

// La confiance placée dans le personnel politique est une clé d'analyse essentielle pour comprendre les mutations de la démocratie représentative. Son déclin se nourrit de l'évolution des attentes à l'égard des élus, mêlant considérations utilitaires sur leur efficacité et considérations morales sur leur honnêteté. Très différentes aux échelles nationale et locale, ces attentes sont également assez typées en fonction des ressources scolaires et culturelles des citoyens. //

■ La personnalisation des relations de pouvoir

Pourquoi la place de la confiance est-elle devenue aussi importante dans les années 2010 ? Pour le savoir, il faut prendre en considération les mutations des pratiques institutionnelles et des relations de pouvoir au sein de la V^e République. Bien qu'amorcés plusieurs années auparavant, ces changements se sont cristallisés dans le projet de modernisation de la vie politique lancé par Nicolas Sarkozy durant son quinquennat (2007-2012), créant une nouvelle configuration du pouvoir marquée par la personnalisation que François Hollande n'a pas modifiée et qu'Emmanuel Macron a même accentuée.

L'instauration du quinquennat en 2000, l'accélération du temps politique ou encore la multiplication des médias ont favorisé la personnalisation du pouvoir au point de modifier l'équilibre habituel des institutions

de la V^e République. Le président de la République a capté l'essentiel de l'action politique, confinant le Premier ministre au rôle de secrétaire général *bis* de l'Élysée. Les registres de légitimation ont donc été quelque peu brouillés, cassant le modèle classique de l'autorité politique sous la V^e République fait de distance et de « sacralisation » de la fonction présidentielle, avec laquelle Emmanuel Macron s'est efforcé néanmoins de renouer à partir de 2017. À cela s'est ajouté l'effet d'une conception économiste de l'État appelé à se conformer aux critères de performance des grandes entreprises privées, les ministres eux-mêmes se voyant attribuer des « feuilles de route » et des objectifs permettant leur évaluation. Cette personnalisation du pouvoir exécutif s'est étendue aux grandes villes où les maires ont également subi ce processus de « présidentialisation », accompagné par une nouvelle exigence d'efficacité (Pierre Sadran, *op. cit.*). Le jeu un peu mécanique des institutions a donc laissé la place à une combinaison nouvelle entre l'imputation personnalisée des succès et des échecs politiques et la recherche de grilles objectives, de nature économique, signifiant que l'action politique s'inscrivait désormais dans une logique budgétaire et financière laissant peu de place aux aventures ou aux initiatives audacieuses.

Un nouveau modèle de pouvoir charismatique a émergé à l'image de celui qui prévaut à la tête des grandes entreprises multinationales. C'est au moment

même où la mondialisation impliquait de prendre en considération la complexité des relations entre États et pouvoirs que la figure du « décideur » a connu une nouvelle jeunesse. S'est imposée l'idée que l'avenir politique dépendait de la volonté d'un seul ou de quelques-uns (le président de la République, le G8, le G20, le directeur du FMI, etc.), donnant corps à l'existence d'une supposée conjuration des puissants qui alimente le populisme. La question de la confiance est devenue centrale dès lors qu'une poignée de femmes et d'hommes politiques se présentent comme les décideurs des changements en cours et surtout affirment être les seuls à connaître les règles de la mondialisation. Le charisme des individus, souvent associé à de nouvelles stratégies de communication, a contribué à l'affirmation d'un nouveau registre de légitimation : la compétence dans la lutte contre la crise économique et la capacité de décrypter un système international multipolaire.

Le pouvoir politique s'est inscrit dès lors dans un registre interpersonnel. Les métaphores sportives et managériales (« l'équipe ») sont devenues plus fréquentes au sein des organisations de campagne et des entourages du pouvoir exécutif. On a retrouvé au sommet de l'État les modes de relations réticulaires que l'on peut observer dans les états-majors des grands groupes privés. Cette culture de l'entreprise privée, faite d'anxiété dans la relation personnelle que l'on a avec le « patron » mais aussi avec les « clients »,

s'est étendue à la communication des partis et des mouvements politiques comme Les Républicains (LR) ou La République en Marche (LREM). Ce brouillage des frontières entre public et privé a puissamment contribué à rendre la vie politique encore plus suspecte aux yeux des citoyens. Les arrangements négociés autour des primaires pour la présidentielle de 2012 ou de 2017 ont donné l'image d'une vie politique dominée davantage par les relations interpersonnelles, sans réel débat d'idées, et par les jeux politiques que par les enjeux de politiques publiques.

Cette « privatisation » du politique est allée cependant plus loin encore en mêlant action publique et vie personnelle ou familiale. L'hypermédiatisation de la vie privée des présidents et de leurs déboires conjugaux, la révélation en 2017 de multiples conflits d'intérêts impliquant des candidats à la présidentielle ou des ministres n'ont fait que confirmer cette tendance à la confusion des genres, mais au prix d'un retournement historique : la vie privée ne vient plus en soutien de la construction du mythe du grand homme mais fournit les éléments à charge pour faire le procès du décideur politique dont les choix paraissent plus fragiles et arbitraires.

Par ailleurs, cette privatisation ne s'est pas accompagnée d'une véritable transformation du système élitaire, d'un brassage social qui aurait conduit les représentants des classes moyennes à occuper une place plus importante dans les hautes sphères de

l'État. Au total, c'est un modèle conservateur qui a prévalu, renforçant encore un peu plus les filières élitistes des grandes écoles et des grands corps au sommet de l'État, et consacrant par là une fracture aussi bien avec l'Assemblée nationale qu'avec le reste de l'appareil d'État, comme en témoigne la composition des cabinets ministériels (Luc Rouban, *La politique par le haut. Les entourages du pouvoir exécutif de Nicolas Sarkozy à François Hollande*, Cevipof, 2015). Le pouvoir politique national renvoie donc l'image d'une concentration inédite des élites du public et du privé, justifiée de manière idéologique en 2007, puis avec des arguments économiques après la crise de 2008, les allers-retours entre l'État et les entreprises privées permettant de disposer de personnels expérimentés tout en soulevant d'importantes questions déontologiques.

Concentration et personnalisation du pouvoir accentuent le rôle de la confiance que placent les citoyens dans les dirigeants politiques car le jeu des institutions passe désormais au second plan. Il faut cependant bien comprendre que l'inscription du pouvoir politique dans une relation de type interpersonnel n'a pas la même portée au niveau national, où elle représente une nouveauté, qu'au niveau local, où elle est ancienne tout en s'étant développée considérablement dans le cadre de la décentralisation à partir des années 1980.