

Bélich Nabli
Hamdi Nabli

L'(in)égalité politique en démocratie

L'(in)égalité politique en démocratie

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Béligh Nabli

Hamdi Nabli

SOMMAIRE

Introduction	5
Une figure de l'élite politique :	
le représentant national	13
Philosophies de la représentation politique	13
Théories sur l'élite politique	23
Représentants de la Nation et représentation	
de la société	29
Représentation nationale et reproduction politico-sociale ...	29
Représentation nationale et ressemblance politico-sociale ...	37
Pour une démocratisation de la démocratie	41
Le renforcement de la représentativité	
de la classe politique	41
Le renouvellement de la participation politique	46
Conclusion	65
<i>Propositions</i>	67

INTRODUCTION

La question de l'égalité citoyenne refait surface dans un contexte où le spectre de l'oligarchie hante l'ordre politique. Cette tendance heurte la passion française pour l'égalité, une passion politique qui ne saurait se satisfaire ni de l'équation démocratique « un Homme : une voix », ni de la division entre une minorité gouvernante et une masse de citoyens-gouvernés. La dichotomie s'est transformée en fracture, les gouvernants étant accusés d'incompétence (au vu de l'inefficacité des actions contre le chômage, les déficits publics, etc.), d'impuissance (le politique n'incarne plus le pouvoir dans une économie globalisée, où la force des marchés supplante le volontarisme politique et sa capacité à changer le réel), d'immoralité (l'hypermédiatisation de la faillite morale de

Béligh Nabli est maître de conférences à l'Université Paris-Est Créteil (Upec) et à Sciences Po Paris.

Hamdi Nabli est essayiste, diplômé de science politique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

certaines figures de l'élite politique affecte la prétention de la classe politique à défendre l'intérêt général) et de non-représentativité (de l'opinion politique, des intérêts et des particularismes sociologiques des électeurs).

Bien ancrée dans les esprits, cette chaîne de présomptions explique en partie le refus plus ou moins radical de participer au jeu électoral : la non-inscription sur les listes électorales, l'abstention ou le vote blanc. Lors du second tour des élections législatives de juin 2012, 43,7 % des inscrits ont préféré désertier les urnes ; c'est le taux d'abstention le plus élevé enregistré à des élections législatives depuis la consécration du suffrage universel (masculin) en 1848. Comme le souligne Jean-Yves Dormagen, « si l'on ajoute à cela que 6 % des citoyens ne sont pas inscrits sur les listes électorales et que 3,9 % des votants ont déposé un bulletin blanc ou nul, cela signifie que moins d'un électeur potentiel sur deux s'est exprimé dans le but de désigner la nouvelle représentation nationale ».¹ Cette

1. Jean-Yves Dormagen, « Et pourtant, l'abstention reste une menace pour la gauche », *Libération*, 21 juin 2012.

non-participation altère la « qualité » et la légitimité de la représentation nationale. Ce comportement de défiance, qui se perpétue scrutin après scrutin à l'exception notable de l'élection présidentielle, atteste également de la corrélation entre fracture sociale et fracture politique.² La faible participation électorale se vérifie essentiellement chez « les jeunes » et les citoyens issus des milieux populaires frappés par la pauvreté, le chômage de masse, l'échec scolaire, autant de facteurs sociaux d'une citoyenneté politique à plusieurs vitesses. En cela, le principe du suffrage universel peine à masquer un « cens caché », pour reprendre l'expression de Daniel Gaxie. Si des citoyens intègrent leur « incompétence » pour trancher des questions complexes, l'abstention structurelle traduit moins une indifférence à l'égard de la chose publique que le scepticisme ambiant quant à la capacité du politique à « changer la vie », à proposer une offre plurielle ou des alternatives réalistes.³ Face à ce désenchantement démocratique vécu

2. Béligh Nabli, « Le (non-)vote et la fracture sociale », *Libération*, 15 novembre 2011.

3. Voir Jean-Yves Dormagen et Céline Braconnier, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.

par une forte proportion de la communauté nationale, les catégories sociales supérieures (par niveau de revenus) continuent de participer au jeu électoral. Une mobilisation électorale qui se renforce avec l'âge...

Cette fracture nourrit le sentiment de défiance à l'endroit des élites politique, financière ou administrative. Ce discours condamne une « endogamie endémique », un entre-soi à la française, qui malgré une tonalité parfois populiste ne saurait masquer la prégnance du phénomène d'autoreproduction. Celui-ci est à la base d'un corps social pyramidal figé en son sommet. Le corps politique n'échappe pas à ce phénomène, qui se traduit par une inégalité devant l'accès aux fonctions électives. Le profil sociologique de l'électeur actif rejoint celui de l'élu national type, tel qu'on peut l'identifier à l'Assemblée nationale et au Sénat. Toutefois, la non-représentativité des élites élues n'est propre ni à la France ni à notre temps. La question se pose néanmoins en des termes nouveaux, du fait d'une forte revendication de « ressemblance » des représentants aux représentés.

L'historicité du mot « élite » rappelle sa charge sémiologique initialement positive. Il provient de la substantivation du « féminin *eslit*, ancien participe passé de élire » et « prend, au cours du XIV^e siècle, le sens de "élu", "choisi", "éminent", "distingué", bref, de ce qu'il y a de mieux dans le groupe social ». ⁴ Le lien étymologique entre « élite » et « élection » fait écho à la dimension *aristocratique* de la démocratie représentative dans la mesure où celle-ci vise à désigner le *meilleur* représentant. ⁵ En ce sens, le système représentatif rejoint l'idéologie de la méritocratie républicaine et sa conception de l'égalité.

L'abolition des privilèges est inhérente au projet politique porté par la philosophie des Lumières. Le statut juridique du citoyen s'inscrit dans le cadre général du principe d'égalité en droits posé à l'article 6 de la Déclaration de 1789, inspiré par la logique de l'égalité formelle devant la loi ainsi définie : « Tous les citoyens [...] sont également

4. Giovanni Busino, « Elite » in P. Raynaud et S. Rials, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996.

5. Bernard Manin, *Principe du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » Cette conception de l'égalité s'applique en matière de droits politiques. En posant l'élection comme mode démocratique de dévolution du pouvoir, les révolutionnaires de 1789 ont instauré un système représentatif concurrentiel. L'élection est alors considérée comme « le moyen, d'abord, de conserver l'égalité en soumettant toute supériorité légale au consentement populaire ; ensuite, grâce à la mobilité du personnel politique, d'interdire aux détenteurs de l'autorité de développer un intérêt distinct de celui du peuple ; enfin, d'élargir le cercle des citoyens admis à exercer des responsabilités ». ⁶ Autrement dit, la légitimité des représentants se fonde sur la volonté du peuple souverain, mais leur mandat politique ne constitue pas un titre de propriété. La logique de l'égalité est de nature concurrentielle : tous les citoyens doivent pouvoir être élus et représenter la Nation.

6. Patrice Gueniffey, « Démocratie » in *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, p. 158.

Si l'extension progressive du suffrage universel a transformé les modalités de la représentation politique, notre démocratie reste marquée par une inégalité de fait devant l'accès aux fonctions électives, y compris locales. La méritocratie élective – comme la méritocratie républicaine – interroge. L'inégalité politique qui préside aux fondements de la démocratie représentative appelle une double évolution : un renforcement de la représentativité – politique et sociologique – des représentants de la Nation et le développement la participation politique au-delà du jeu électoral. Telles sont les conditions d'une « démocratisation de la démocratie » ouvrant la voie à une « République des citoyens ». ⁷

7. Maurice Duverger, *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982.

UNE FIGURE DE L'ÉLITE POLITIQUE : LE REPRÉSENTANT NATIONAL

L'histoire de la démocratie est marquée par la consécration d'un système représentatif reposant sur la délégation de la souveraineté et le « gouvernement par une minorité ». Or la sélection/l'élection des représentants de la Nation est animée par une logique élitiste qui pèse sur le principe d'égalité d'accès aux fonctions électives. Derrière le droit à l'éligibilité, la philosophie de la démocratie représentative et la théorie de l'élitisme politique postulent la sélectivité, pas seulement électorale, de la fonction de « représentant-gouvernant ».

Philosophies de la représentation politique

Dans la sphère politique, le mot « représentation » est polysémique.⁸ Si l'idée de représentation nationale – ou de « gouvernement représentatif » – fut forgée durant la

8. Voir Dominique Turpin, « Critiques de la représentation », *Pouvoirs*, n° 7, 1978, p. 7.

période de la révolution de 1789, le principe même de « représentation » puise ses origines à l'époque féodale, sous l'Ancien Régime.⁹ En ce sens, le recours à la forme représentative fait perdurer la justification monarchique du pouvoir. La fiction du roi souverain renvoie à la figure du monarque – personne dotée de deux corps¹⁰ – comme instance de représentation. Au temps de la monarchie, le discours de la représentation est alors tenu par les aristocraties (sacerdotale et guerrière) : il s'agit de ne plus se faire la guerre en déclarant le roi (au départ, un seigneur parmi d'autres) le lieutenant de Dieu sur Terre. Le thème de la ressemblance ne saurait exister dans un temps (spirituel) où le pouvoir relevait de la domination traditionnelle et charismatique (Max Weber). Après 1789, la version bourgeoise de la représentation permet d'allier formellement démocratie et inégalité politique (jeu des capacités/compétences/notabilités) du XIX^e au XX^e siècle. Il y a extension du nombre de sujets et d'acteurs

9. Simone Goyard-Fabre, « L'idée de représentation à l'époque de la Révolution française », *Études françaises*, vol. 25, n° 2-3, 1989, pp. 71-85.

10. Ernst Kantorowicz, *Les Deux Corps du roi*, Paris, Gallimard, 1989.

politiques, à partir de 1789 : avec le glissement de la « représentation-mandat » à la « représentation nationale », la bourgeoisie (revendicatrice) s'est accaparé le concept de représentation pour l'articuler avec le mythe de la Nation et l'inscrire dans un discours de légitimation du pouvoir par une élite élue.

Un tel discours se fonde notamment sur les théories contractualistes des XVII^e et XVIII^e siècles. La pensée hobbesienne joue un rôle essentiel dans l'évolution de l'idée de représentation, car elle conçoit le souverain (le Léviathan) comme une personne ayant reçu mandat d'agir au nom des individus réunis en corps politique.¹¹ Le représentant « représente les représentés » dans sa personne même.¹² Dans son *Contrat social*, Rousseau (1712-1778) critique la figure hobbesienne du « souverain-représentant ». Il condamne le principe même de la représentation de la volonté générale : la démocratie

11. Giuseppe Duso, « Constitution et représentation : le problème de l'unité politique » in Michel Troper et Lucien Jaume (dir.), *1789 et l'invention de la constitution*, Bruylant, L.G.D.J., 1994, p. 267.

12. Voir Lucien Jaume, *Hobbes et l'Etat représentatif moderne*, Paris, PUF, 1986.

représentative est inconcevable,¹³ les idées de représentation et de peuple sont foncièrement contradictoires.¹⁴ Rousseau se résout néanmoins à l'artifice de la représentation, compte tenu de la dimension des sociétés modernes. Reste que l'absence de toute confiance dans la vertu du représentant (voué à la corruption) contraste avec la foi rousseauiste dans la capacité des citoyens (égaux et raisonnables) à exprimer eux-mêmes la volonté générale (c'est-à-dire la volonté une et commune du peuple) et à exercer ainsi la souveraineté. A l'inverse, Montesquieu croit le peuple incapable de gérer les affaires publiques. Dans *De l'esprit des lois*, la médiation de représentants est rendue nécessaire par l'impossibilité matérielle de la démocratie directe et l'incapacité socio-psychologique du peuple à exercer lui-même la souveraineté.¹⁵ Il lui revient néanmoins de choisir ses représentants, responsabilité qui incombe non à tous, mais à certains citoyens.

13. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », livre III, 1964, chap. 15.

14. *Ibid.*

15. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre II, chap. 2.

Les idées modernes de « gouvernement représentatif » et de « représentation nationale » sont théorisées par l'abbé Sieyès (1748-1836) dans son ouvrage *Qu'est-ce que le tiers état ?* Il y décrit la mutation de la représentation politique en représentation nationale à partir du concept de Nation. Celle-ci se confond avec le tiers état – l'ordre des « travailleurs » en général et des bourgeois en particulier –, dont les représentants doivent siéger au sein d'une assemblée « nationale ». La nation souveraine agit ainsi par une volonté une, commune et représentative.¹⁶ Ses représentants ne sont pas liés par la volonté particulière de leurs électeurs : leur vote est libre car il exprime la volonté générale, la souveraineté nationale. Dans le système que Sieyès élabore, les mécanismes de la représentation doivent englober les intérêts particuliers dans une unité comprenant la volonté générale. De plus, ce système instituant la souveraineté nationale ne fait pas du suffrage universel un mode de désignation catégorique des représentants. Ces derniers exercent une « profession »

16. Simone Goyard-Fabre, *op. cit.*, p. 81.

toute particulière, après avoir été sélectionnés selon leur mérite ou compétence pour prendre les décisions politiques que les représentés sont incapables de prendre. Sieyès suppose donc que les citoyens sauront reconnaître et choisir les meilleurs d'entre eux pour les représenter. Il en va de la qualité de la loi : « les caractères d'une bonne représentation sont ce qu'il y a de plus essentiel pour former une bonne législature ». ¹⁷ Aussi, le choix, l'élection, ne consiste pas – déjà – à arbitrer entre différents programmes politiques, mais bel et bien à sélectionner des individus « dignes de confiance » et ce en fonction de leurs qualités propres, ce qui semble annoncer une nécessaire professionnalisation des représentants et l'émergence du métier de politique (Max Weber). L'un des enjeux du gouvernement représentatif consiste à identifier les qualités du représentant. Or les exigences exprimées en matière de capacité (ou de compétence) et de moralité de la représentation nationale ne sauraient masquer la dimension élitiste qui sous-tend la philosophie

17. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état ?*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », p. 86.

de la représentation nationale. Derrière les conditions capacitaire et censitaire transparait une logique de sélection sociale.

Dans la lignée de la philosophie utilitariste de Jeremy Bentham (1748-1832), John Stuart Mill (1806-1873) estime que le gouvernement représentatif est bon car il est capable, mieux que tout autre, d'amender l'homme, de rendre le peuple meilleur et de faciliter la gestion des affaires publiques. Cela uniquement parce que ce type de gouvernement cultive en son sein l'obéissance du peuple à une sorte de hiérarchie naturelle faisant du représentant celui qui réussit à se faire reconnaître comme un individu supérieurement doué. John Stuart Mill estime que la Nation doit être protégée contre elle-même, au risque de subir le joug de la « tyrannie sociale », celle de « l'opinion » et du « sentiment dominant ». ¹⁸ Selon lui, le gouvernement représentatif avait ainsi la vertu de pouvoir préserver les minorités *sociales*.

18. Voir John Stuart Mill, *De la liberté*, Paris, Gallimard, 1990.

Tocqueville (1805-1859) était également sensible au spectre de la « tyrannie de la majorité », celui de l'oppression délibérée des minorités *politique, individuelle, singulière*. Si la démocratie repose sur l'existence principale de *l'égalité des conditions* – et non de l'égalité économique des fortunes –, Tocqueville souligne la menace d'une « tyrannie démocratique » portée par un gouvernement des électeurs. Une menace qui constitue la matrice critico-discursive de toute la tradition libérale, le support signalétique regroupant libéraux, conservateurs, monarchistes et aristocrates, toujours dans la crainte historique de la terreur robespierriste de 1793. Pour Tocqueville, le peuple est enclin à écarter les meilleurs, car le peuple n'aime pas les hommes singuliers. Il leur préfère la figure du bourgeois, supérieur en fait mais pas trop éloigné de lui formellement. Le suffrage universel ouvre nécessairement la voie à la démagogie de ceux qui savent plaire au peuple (critique platonicienne de la *doxa* reprise classiquement comme critique bourgeoise des troubles à l'ordre public). Le suffrage universel est cette institution qui donne aux hommes une dignité dont ils sont

privés par leur situation sociale. C'est pourquoi la bourgeoisie ne cessa de craindre l'entrée de populations incapables sur la scène politique – pourtant ces populations votèrent continuellement pour les notables de la bourgeoisie.

Du reste, Karl Marx considérait la citoyenneté héritée de la Révolution française comme une fiction. Croyant libérer l'homme universel, les révolutionnaires de 1789 n'ont en réalité émancipé que le bourgeois. Cette critique bien connue a revêtu une forme idéologique, s'est concrétisée dans des régimes socialistes totalitaires, en même temps qu'elle a connu des prolongements sociologiques tout au long du XX^e siècle. Bien que le communisme ait pu considérer les idéologies comme des théories artificielles socialement déterminées, produites à des fins de domination et comportant donc une part conséquente de mystification – renvoyant ainsi la sphère démocratique au rang d'illusion politiquement entretenue –, le marxisme a lui-même sombré dans cette sorte de discours formellement dénoncé. De cette éclipse est restée une critique concernant le lien subtil entre inégalité sociale et inéga-

lité politique, entre « rapport de production » et « rapport de représentation ».

Cette question philosophico-politique n'a pas échappé à Joseph Schumpeter (1883-1950), qui dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* décrit les régimes pluralistes comme des polyarchies électives où les représentants sont des « tenants lieu », détenant le pouvoir de décider à la place des représentés, et non pas *en leur nom* comme dans la fiction de la théorie juridique de la souveraineté nationale. Pour Schumpeter, le peuple ne gouverne pas lui-même, mais se trouve obligé de déléguer son pouvoir à des représentants. Il y a démocratie car il y a des élites plurielles, en compétition pour la conquête du pouvoir et se disputant le suffrage des électeurs. L'important est que le peuple conserve la faculté de choisir et de contrôler, même indirectement, ceux qui le gouvernent.

La contradiction entre l'idéologie démocratique – faisant de l'expression de la majorité du peuple le but ultime de ce régime – et la réalité de son fonctionnement

– principalement oligarchique – n'est qu'apparente. L'existence d'une élite n'est pas incompatible avec l'application des principes de la démocratie, car précisément cette élite politique est sélectionnée *via* le suffrage du peuple. Mais de quoi cette élite élue est-elle le nom ?

Théories sur l'élite politique

La démocratie est souvent définie à partir de la célèbre formule d'Abraham Lincoln : « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Pourtant, une idée s'est imposée : l'exercice du pouvoir ne peut être assumé de manière spécialisée et efficace que par une ou plusieurs élites.¹⁹ Les théoriciens de l'élitisme politique ne voient dans la démocratie qu'une méthode (*parmi d'autres*) de sélection des élites. Selon les « néo-machiavéliens » italiens

19. Raymond Aron (1905-1983) considérait que les élites politique, administrative, économique, militaire, sociale et intellectuelle étaient plurielles et qu'elles coopéraient, s'affrontaient et se neutralisaient réciproquement : ce fonctionnement harmonieux serait le propre des démocraties. Si les libéraux comme Aron conçoivent l'élite au pluriel (la démocratie est le lieu d'une compétition entre ces différents groupes, arbitrée par le peuple), les néo-marxistes estiment quant à eux que l'élite se confond avec la catégorie englobante de « classe dirigeante ».

– Pareto, Michels et Mosca –, la démocratie tend naturellement à l'oligarchie.

Pour Gaetano Mosca (1858-1941), la souveraineté populaire est une mystification. La minorité au pouvoir ne met en avant les principes démocratiques égalitaires qu'en tant que discours moderne de légitimation. Cette souveraineté populaire serait donc la « formule politique » de l'élite moderne, le paradigme par lequel elle structure cognitivement le lien social.²⁰ Le vote des masses populaires n'a pas véritablement changé le mode de distribution du pouvoir puisque ce pouvoir est toujours aussi oligarchique. Pour Vilfredo Pareto (1848-1923), certains individus seraient dotés d'une capacité personnelle au commandement. Ce sont les qualités psychologiques qui, selon lui, expliquent la formation de l'élite. Il distingue « l'élite » qui existe dans chaque activité humaine, où des individus peuvent être statistiquement repérables en raison de leurs meilleures performances, des « élites » évoluant dans le domaine

20. Giovanni Sartori, dans sa *Théorie de la démocratie* (Paris, Armand Colin, 2001), réduit le peuple à une simple fiction logique.

politique, la politique étant pour lui une activité supérieure aux autres. De manière significative, Pareto distingue la société en deux strates : la strate supérieure et la strate inférieure. Cette dernière constitue la classe *non élue* de la société. La strate supérieure constitue au contraire la classe *élue*, l'élite. Celle-ci se subdivise à son tour en deux catégories : élite gouvernementale et élite non gouvernementale. Ces élites, comme le Prince de Machiavel, utilisent la force et la ruse, suivant les circonstances et les situations – cette ruse comprenant celle, générale et existentielle, appelée par ailleurs « l'idéologie » démocratique. Les conditions de conservation des élites sont l'autorenouvellement, l'élimination des éléments « décadents » et l'incorporation relative d'individus provenant de la classe inférieure de la société. Pareto oppose l'élite des rentiers à l'élite des spéculateurs, suivant l'importance de la mobilité ascendante de la classe inférieure à la supérieure. La trop forte incorporation d'éléments extérieurs à la classe non élue de la société menace la classe supérieure quant à son maintien au pouvoir. Enfin, selon Robert Michels (1876-1936), déléguer sa souveraineté pour

se faire représenter entraîne des conséquences oligarchiques de fait. Toute organisation repose sur une certaine forme de division du travail ; et cette division instaure forcément un organe chargé des tâches pratiques relatives au maintien et à la croissance de cette organisation ; c'est pourquoi cet organe ne cesse de se consolider en tant que force majeure du groupe...

Par ce fatalisme fondamental qu'elle porte en elle, la théorie élitiste italienne, bien qu'elle formule aussi une critique radicale de la prétention égalitaire et populaire de la démocratie parlementaire, est en opposition totale avec le marxisme. Ce dernier constitue une tentative « scientifique » de dépassement de la fiction démocratique de la bourgeoisie libérale, avec pour but l'instauration d'une société sans classes, sans exploitation, où tous les hommes seraient *réellement* égaux. La théorie élitiste italienne, pour sa part, considère la domination d'une élite comme une fatalité et présente dans ses thèses (celle de Pareto en particulier) un souci machiavélien de conservation du pouvoir. De plus, elle réhabilite le rôle

propre de la sphère politique, alors que les marxistes ne voient dans l'existence même de cette sphère regroupant la classe dirigeante qu'un sous-produit de l'exploitation économique de la classe sociale bourgeoise sur la classe sociale ouvrière, suivant la dualité infrastructure/superstructure propre à son épistémologie. L'école élitiste italienne conçoit l'Histoire plutôt comme un mouvement cyclique opposant élite et masse et faisant se succéder au pouvoir différentes minorités ; le marxisme développe une dialectique progressiste opposant deux classes sociales, où une histoire linéaire aboutit à la fin de toute domination politique.

Les prévisions pessimistes, ou du moins cycliques, de la théorie élitiste italienne se voient comme confirmées par l'expérience paradoxale de la période historico-politique postérieure : les progrès formels de l'égalité politique (extension continue de la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité) contrastent avec la crise de représentativité réelle de la représentation nationale.

REPRÉSENTANTS DE LA NATION ET REPRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ

Le déficit de représentativité politique et sociologique des élus nationaux nourrit la montée en puissance de l'exigence de « ressemblance » entre représentants et représentés.

Représentation nationale et reproduction politico-sociale

La politique consiste aussi à agir par des gestes symboliques. Or sur ce point, le début du quinquennat de François Hollande fut marqué par deux gestes contradictoires : d'un côté, pour la première fois dans l'histoire politique française, le gouvernement fut nommé en respectant le principe de parité entre les hommes et les femmes ; mais de l'autre, derrière la vitrine gouvernementale, un réflexe conservateur s'est imposé au moment du recrutement des cabinets présidentiel et ministériels – cœurs névralgiques de l'appareil d'Etat et forces

motrices du pouvoir exécutif – où les mécanismes d'auto-reproduction sociale, de solidarité de corps et de réseaux ont joué à plein.²¹ Les premières nominations ont confirmé cette tendance.

Qu'en est-il de la classe politique en général et de la représentation nationale en particulier ? Avec près de 40 % de nouveaux députés élus, les résultats des élections législatives de juin 2012 semblaient amorcer un renouvellement générationnel, prolongé par un progrès significatif de la parité et l'entrée « en force » de la « diversité » au Palais-Bourbon. En réalité, la morphologie du corps législatif demeure décalée par rapport à la société. La prééminence de l'homme blanc âgé et issu des classes sociales supérieures a pour pendant la sous-représentation des jeunes, des femmes, de la « diversité visible » et de nombreuses catégories socioprofessionnelles.²² Certes, 155 femmes ont été élues au terme de ces législatives de

21. La une du quotidien *Libération* titrant sur les « cabinets blancs de la République » dans son édition du 31 mai 2012 est suivie d'un article intitulé « Parité, diversité... les cabinets verrouillés ».

22. Voir Éric Kessler, « Une Assemblée nationale plus représentative ? Sexe, âge, catégories socioprofessionnelles et pluralité visible », *Les Notes de l'Institut Diderot*, automne 2012.

juin 2012, soit près de 27 % des députés de la XIV^e législature, un record historique. Toutefois, cette avancée vers l'égalité politique entre les sexes doit être nuancée au regard du contraste entre, d'un côté, le volontarisme affiché et les efforts réels de la gauche et, de l'autre, l'absence de toute acculturation de la droite parlementaire en la matière : l'UMP, qui avait présenté moins de 30 % de candidates, obtient moins de 14 % d'élues soit seulement 27 députées. Une démarche assumée par l'UMP, en dépit des obligations juridiques et des sanctions financières. Résultat, la France se trouve encore sur le plan international au 34^e rang en matière de femmes élues au Parlement, au niveau de l'Afghanistan... Cette nouvelle législature ne rime pas non plus avec « renouvellement générationnel ». L'âge moyen de l'assemblée élue est de 54 ans contre 55 dans la précédente. De plus, le fait que parmi les 577 députés, une petite dizaine – tous de gauche – soit issue de la « diversité » ne marque nul tournant historique en la matière. Enfin, cette assemblée confirme l'emprise des fonctionnaires sur la fonction de représentant et (surtout) la prééminence du critère

social sur tout autre (la jeunesse, le sexe, les origines « ethniques ») dans la sélection des élites élues.

Si la compétition électorale est donc ouverte à chacun (sauf cas d'inéligibilité), l'accès aux fonctions électives nationales est fermé de fait à une part non négligeable des citoyens. Avant même l'expression du suffrage universel, une présélection des candidats à la fonction s'est déjà opérée *via* la répartition des investitures des partis, organisations décisives dans la sélection des élites politiques en général et de la représentation nationale en particulier.

Malgré le renforcement de la proportion de députés issus des classes moyennes,²³ une forme de distribution sociale inégalitaire des mandats politiques continue de s'opérer en fonction des origines sociales, de l'âge, du sexe, etc. La communauté des élus nationaux – comme celle des élus locaux²⁴ – se caractérise par une sous-représentation

23. Voir Luc Rouban, *Les Députés*, Les Cahiers du Cevipof, n° 55, septembre 2011.

24. Voir Philippe Doucet et Philippe Gosselin, Rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu, Assemblée nationale, juin 2013.

féminine, une inégale représentation des classes d'âges, un déséquilibre dans la représentation des catégories socioprofessionnelles. Quant aux « minorités visibles », elles demeurent invisibles ou presque dans les diverses assemblées démocratiques. Cette fracture entre la représentation nationale et le corps social est ancrée dans l'histoire du système représentatif.

Une élite sociale exerce une véritable emprise sur les mandats électifs. Aujourd'hui, cette élite politique est issue essentiellement de deux catégories socioprofessionnelles : la fonction publique (à gauche) et les professions libérales (à droite). Ces dernières cumulent il est vrai deux types d'avantages : un statut juridique assez souple et la maîtrise d'un capital social et culturel. Ainsi, derrière le principe de l'égalité d'accès aux fonctions électives, une profonde inégalité exclut de fait la majorité des citoyens de la compétition électorale. La société politique moderne serait *discursivement ouverte*, par son idéologie démocratique et libérale, mais *pratiquement fermée*. Tel est le paradoxe de sociétés libérales caractérisées par l'homogamie sociale.

La difficulté de réaliser l'égalité d'accès aux fonctions électives est due à des facteurs historiques et sociologiques déjà analysés.²⁵ Derrière les discours sur la compétence et l'expertise, *la persistance de critères archaïques d'accès à la politique*, comme *l'hérédité*, sème le doute sur la capacité du système démocratique à être démocratique dans son fonctionnement. L'hérédité joue un rôle dans l'accès à un premier mandat électif, comme si les milieux politiques possédaient un contrôle de leur recrutement.²⁶ Si le cas de la petite-fille Le Pen est caricatural (élue députée après avoir été investie par un parti dirigé par sa tante et fondé par son grand-père), il n'en n'est pas moins significatif. Dans une sorte de lapsus, Nathalie Kosciusko-Morizet, députée et candidate UMP pour la mairie de Paris, qualifie sa rivale socialiste d'« héritière ». Une accusation qui témoigne d'une sorte d'aveuglement sur sa propre condition : un père maire de Sèvres et conseiller général des Hauts-de-Seine, un

25. Voir Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, PUF, 2004.

26. Claude Patriat et Jean-Luc Parodi (dir.), *L'Hérédité en politique*, Paris, Economica, 1992.

grand-père maire de Saint-Nom-la-Bretèche (Yvelines) de 1977 à 1994, un arrière-grand-père sénateur de la Seine de 1927 à 1942 et maire de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine)... Une lignée d'élite élue qui témoigne de l'appartenance de Nathalie Kosciusko-Morizet à l'« aristocratie démocratique » et à un milieu d'origine créant un microclimat favorable à l'acquisition des codes et des règles du jeu politique.

A l'inverse, le sentiment d'incompétence qu'éprouvent les membres des classes populaires vient renforcer et justifier le contrôle du recrutement politique par le haut. Du coup, cette sorte d'« eugénisme de fait » semble donner à la démocratie moderne et libérale les traits de la Cité idéale platonicienne, pourtant décriée par les libéraux pour son potentiel totalitaire.²⁷ Plutôt que par une législation eugénique positive,²⁸ cette démocratie serait marquée par des processus structurels de concentration sociale des leviers

27. Karl Popper, « L'Ascendant de Platon » in *La Société ouverte et ses ennemis*, tome I, Paris, Editions du Seuil, 1979.

28. François-Xavier Ajavon, *L'Eugénisme de Platon*, Paris, L'Harmattan, 2002.

de pouvoir, processus que supporte un système éducatif extrêmement sélectif, donnant à quelques-uns, qui partagent la même origine géographique et sociale, les mêmes parcours, études et intérêts, le « besoin » de se consacrer aux affaires de la Cité et au bien public...²⁹

Cette déformation sociologique de la représentation nationale n'est pas sans conséquences. Elle entraîne une fragilisation de la légitimité des institutions parlementaires.³⁰ De plus, certaines réalités ou expériences sont ignorées – ou presque – dans l'élaboration des politiques publiques. L'évolution de la démocratie doit-elle s'accompagner pour autant d'une mue de l'« élu-représentant » de la Nation en « élu-miroir » de la société ? Telle est l'une des questions à laquelle est confrontée la démocratie moderne.

29. Alain Garrigou, *Les Elites contre la République. Sciences Po et l'ENA*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2001.

30. Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1998.

Représentation nationale et ressemblance politico-sociale

Les gouvernés ne se sentent pas forcément représentés. Les représentants doivent-ils être pour autant le miroir des citoyens ? Les assemblées parlementaires doivent-elles être une reproduction micro de la société ?

Juridiquement, la représentation nationale n'est tenue de refléter ni l'état de l'opinion ni la sociologie du corps électoral et social. Les représentants sont libres de leurs opinions et décisions, ils n'ont pas à s'aligner sur celles de leurs électeurs. L'élu ne représente ni ses électeurs ni sa circonscription électorale. L'absence d'un quelconque mandat impératif le détache de toute obligation de « ressembler » à ses électeurs. La volonté de la Nation exprimée par ses représentants ne peut être identifiée à celle de chacun d'eux. *A contrario*, le mandat représentatif sous-tend l'inexistence de lien juridique particulier entre l'élu et l'électeur, car « les citoyens ne sont pas individuellement titulaires d'un droit à représentation, même

lorsqu'ils remplissent une fonction électorale au nom de la nation ». ³¹ Cette conception formelle de la représentation politique échoue à rendre compte du sentiment de tout citoyen à « se sentir » ou non représenté. La présomption de représentativité du représentant est confrontée aujourd'hui à l'exigence de la « ressemblance ». A la « *politikè* de la représentation » propre à l'âge moderne depuis la révolution (libérale et bourgeoise) de 1789, correspondrait depuis les années 1980 une « *politikè* de la ressemblance », fruit d'une volonté d'égalité réelle, ou plutôt d'une volonté d'égalisation parfaite des conditions réelles (« effet Tocqueville » comme tendance structurelle : plus l'inégalité formelle est réduite, plus l'inégalité réelle est insupportable). Des parlementaires admettent eux-mêmes que « les Français, toujours mieux formés et informés, aspirent logiquement à être représentés ou administrés par des élus qui leur ressemblent, vivent comme eux et comprennent leurs problèmes et leurs aspirations ». ³²

31. Dominique Turpin, « Critiques de la représentation », *Pouvoirs*, n° 7, 1978, p. 8.

32. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, *op. cit.*, p. 9.

La « *politikè* de la représentation » fondée sur la différence de nature entre les gouvernés et les gouvernants prit d'abord la forme légitimatrice du discours sur les capacités, puis sur la compétence. La critique du suffrage universel formel développée par Daniel Gaxie, qui se fonde sur le sentiment d'incompétence des classes populaires plus que sur leur incompétence de fait, sentiment qui expliquerait la persistance d'une sorte de suffrage censitaire, met bien l'accent sur la part de croyance que toute forme de domination légitime renferme. C'est cette part de croyance qui s'effondre dans la période postmoderne, marquée par l'impérieuse proximité entre le représentant et le représenté, une « *politikè* de la ressemblance » qui domine la démocratie contemporaine. L'homme politique est prié, dans la démocratie d'abstention/d'opinion, de « jouer des effets de miroir qui hantent toujours la représentation », car dans les conceptions et pratiques contemporaines « représenter, c'est traduire la société dans sa diversité concrète, [...] représenter, c'est être représentatif ». ³³ Le représen-

33. Lucien Jaume, « Représentation » in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, coll. « Quadrige », 2003, pp. 1338-1339.

tant-élu est censé respecter son statut de « représentant de la Nation », tandis qu'un discours de la ressemblance pèse sur cette fonction juridico-politique. La tendance à la désacralisation de la fonction présidentielle ou le thème de la « présidence normale » s'insère pleinement dans ce nouveau cadre discursif propre à la nouvelle ère politique, où le chef de l'État, tout en ravivant les signes de l'austérité monarchique, est sommé de remplir sa fonction en respectant comme il se doit le peuple auquel il (doit) ressembler. Cela ne saurait pour autant suffire à démocratiser la démocratie.

POUR UNE DÉMOCRATISATION DE LA DÉMOCRATIE

La « démocratisation de la démocratie » suppose le renforcement de la représentativité (politique et sociologique) de la représentation nationale, d'une part ; l'amélioration des modalités de la participation politique au-delà du jeu électoral, d'autre part.

Le renforcement de la représentativité de la classe politique

Le renforcement de la représentativité de la classe politique en général et des parlementaires en particulier suppose d'améliorer l'accessibilité aux fonctions électives. L'adoption d'un éventail de mesures s'impose afin d'instiller une « diversification » et un renouvellement du personnel politique.

La réforme du mode de scrutin aux élections législatives est prioritaire. Si le scrutin majoritaire est efficace en ce sens qu'il garantit une meilleure stabilité gouvernementale, sa

mise en œuvre aboutit à une représentation politique déformée au sein de l'Assemblée nationale. La « Commission Jospin » a proposé que 10 % des députés (58 sur 577) soient élus à la proportionnelle. Cette solution est en deçà de celle préconisée par le candidat François Hollande, qui avait indiqué durant la campagne présidentielle qu'« environ 15 % » des sièges (soit près d'une centaine) devaient être réservés à des députés élus à la proportionnelle. Afin d'insuffler une réelle respiration démocratique, de renforcer la qualité du pluralisme et de renouveler le personnel politique, un volontarisme plus prononcé doit s'affirmer sur ce point crucial. Les effets du scrutin majoritaire uninominal doivent ainsi être tempérés par l'institution d'une réserve de 20 % des sièges (soit 115 députés) destinés aux partis minoritaires ayant réuni au premier tour un nombre total de voix supérieur au seuil de 5 %.

La réforme du mode de scrutin doit être complétée par un encadrement plus strict du cumul des mandats en nombre et dans le temps, un fléau bien ancré dans la culture

politique française. Nul élu n'est propriétaire de son mandat et nulle investiture ne s'impose d'elle-même. Si la fonction d'élu s'est professionnalisée, rien n'oblige d'exercer ce « métier » éternellement. Sous l'actuelle législature, près de 60 % des députés et des sénateurs détiennent également une fonction exécutive locale. Salutaires mais peu audacieuses, les lois (organique et ordinaire) du gouvernement Ayrault prévoient une interdiction de cumuler un mandat de parlementaire (député, sénateur, eurodéputé) avec une fonction exécutive locale (maire ou adjoint, président ou vice-président d'intercommunalité, de département ou de région...). Une interdiction qui n'entrera en vigueur qu'à compter de 2017.

Si ce dispositif devrait faciliter l'accès aux fonctions parlementaires et exécutives locales (en particulier pour les femmes grâce au principe de parité), le gouvernement – suivant en cela le silence de la Commission Jospin – ne préconise pas l'encadrement et la restriction du cumul des mandats dans le temps. Or celui-ci est une condition *sine qua non* de l'enrichissement des profils sociologiques

des parlementaires et de lutte contre la gérontocratie dans les assemblées parlementaires : seuls 10 % des députés ont moins de 40 ans. Pourquoi ne pas fixer un âge limite de départ à la retraite pour les parlementaires, à l'instar des règles applicables aux fonctionnaires et à certains dirigeants d'entreprises ? En 2012, selon le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, 120 députés sur 577 étaient présents sur les bancs de l'Assemblée nationale depuis quinze ans, soit 4 mandats successifs. Et 8 d'entre eux avaient accompli entre 8 et 11 mandats, ce qui signifie qu'ils y étaient entrés entre 1978 et 1981.³⁴

L'amélioration de l'accessibilité aux fonctions électives implique aussi de s'intéresser à la représentativité des catégories socioprofessionnelles. La surreprésentation des fonctionnaires parmi les députés (ils sont près de 185 sous l'actuelle législature) est liée à l'adaptation de leur statut à l'exercice d'une fonction élective. L'absence

34. Selon le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes ; voir l'Avis n° 2013-0613-PAR005 du 13 juin 2013.

de « risques professionnels » encourage davantage les fonctionnaires à s'engager dans la compétition électorale. Au terme de leur mandat, les députés fonctionnaires peuvent en effet réintégrer la fonction publique. L'argument juridique (lié aux restrictions du droit du travail) fait au contraire obstacle à l'élection des salariés (du secteur privé ou du secteur public). En témoigne la quasi-absence d'employés et d'ouvriers sur les bancs de la représentation nationale. Certes, la loi prévoit la possibilité d'un congé électif (pour faire campagne) et, en cas d'élection, que le contrat de travail soit suspendu durant le premier mandat et puisse reprendre à l'issue de celui-ci. En revanche, si le député est réélu pour un deuxième mandat, la suspension ne joue plus : il n'a droit qu'à une priorité de réembauche.³⁵ Partant, l'ouverture des fonctions électives à cette importante catégorie socioprofessionnelle implique une double réforme du droit du travail et du statut de l'élu.

35. Voir les articles L. 3142-60, 61 et 62 du Code du travail.

Le renouvellement de la participation politique

Face au spectre d'une « démocratie sans le peuple »³⁶ – où les représentants décident seuls des affaires publiques –, l'avenir du modèle démocratique réside au-delà de la sphère électorale représentative. Les citoyens sont appelés à s'exprimer par d'autres biais. Ainsi, l'expérience démocratique reposerait, selon Pierre Rosanvallon, sur un nouvel équilibre, comprenant le gouvernement représentatif et la « contre-démocratie », expression des formes extra-représentatives de la politique.³⁷ Alors que l'idée d'élection est liée en son origine à celle de mandat, c'est-à-dire de délégation et de confiance, la défiance contribue à expérimenter et à développer un ensemble de pratiques de surveillance, d'empêchement, de jugement, au travers desquelles s'exercent des pouvoirs de correction et de pression des citoyens : « à côté du peuple électeur monte ainsi en puissance un peuple vigilant, un peuple veto et un

36. Maurice Duverger, *La Démocratie sans le peuple*, Paris, Editions du Seuil, 1967.

37. Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie, La Politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006. Cette « contre-démocratie » est un pendant, un renfort à une démocratie électorale représentative à laquelle elle s'oppose.

peuple juge ».³⁸ L'action de contre-pouvoirs non institutionnels participerait ainsi à désacraliser l'élection comme source exclusive de légitimité démocratique des gouvernants. En cela, la portée de cette évolution ne se réduit pas aux règles constitutives du droit constitutionnel institutionnel et des rapports gouvernants/gouvernés. Elle témoigne d'une inflexion de la logique représentative par l'établissement de contre-pouvoirs nouveaux traduisant l'affirmation d'une société civile d'influence. Dans le *Second traité du gouvernement civil*, Locke estimait déjà que les représentants gardaient le droit permanent de juger leurs représentants ; que si ces derniers venaient à ne plus se faire entendre ou à trahir leur fonction, alors les citoyens pouvaient agir comme *counterbalance*, en forces « contre-agissantes »,³⁹ et exercer ainsi un droit de résistance qui serait consacré d'une certaine manière par l'article 2 de la Déclaration de 1789. Benjamin Constant évoquait quant à lui un « droit de contrôle et de surveillance » des

38. Pierre Rosanvallon, « Histoire moderne et contemporaine du politique », Leçon inaugurale au Collège de France, 12 avril 2002.

39. Géraldine Mulhmann, « Le gros mot de contre-pouvoir », *Pouvoirs*, n° 119, 2006, p. 56.

représentants.⁴⁰ Bien avant la théorisation de la « démocratie participative », Rousseau avait lui-même souligné la dimension active de la citoyenneté : « [d]élibérer, opiner, voter, sont trois choses très différentes que les Français ne distinguent pas assez. Délibérer, c'est peser le pour et le contre ; opiner c'est dire son avis et le motiver ; voter, c'est donner son suffrage [...] ».⁴¹

La crise de la « représentation politique » entendue comme une crise des institutions représentatives classiques donne lieu à des expériences nouvelles à travers l'institution de formes de participation non électorale. Face aux théories et aux pratiques élitistes de la démocratie se sont développées des approches qui consistent à revaloriser la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir.⁴² Elles rendent compte d'une conception active de la

40. Benjamin Constant, « De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes » (1819), in *Œuvres politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 616.

41. Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.*, livre IV, chap 1, p. 833.

42. Voir Hannah Arendt, *Qu'est ce que la politique ?*, (trad. fr.), Paris, Seuil, 1995 ; M. Finley, *Démocratie antique et démocratie moderne. Tradition de la démocratie grecque*, (trad. fr.), Paris, Payot, 1976 ; C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.

citoyenneté. À côté de la participation indirecte par la médiation du Parlement dans un système représentatif existent des formes de participation de l'individu plus directes, en dehors du système électoral classique. Au-delà du phénomène particulier des primaires (pour la sélection des candidats aux élections ou à la direction des partis), l'objectif de ces formes de participation serait double : renforcer la démocratie face à la crise du système représentatif et accroître l'efficacité des décisions publiques. Jacques Chevallier distingue ici les modèles participatif et délibératif. Le premier « associe à la décision publique des représentants d'intérêts organisés et repose donc sur le principe de représentation », tandis que le second « associe à un même niveau les personnes concernées, citoyens et acteurs socio-économiques, dans un objectif de partage de culture et avec l'idée sous-jacente que de la confrontation des intérêts peuvent naître des terrains de compromis ».⁴³

43. Cité in Daniel Lebègue et alii, *Démocratie et société civile*, Terra Nova, juin 2013.

La démocratie participative⁴⁴ s'est développée de façon considérable depuis une quinzaine d'années en France, en Europe, dans les démocraties occidentales et les pays du Sud, à tel point qu'elle est aujourd'hui considérée comme un nouveau mode de régulation politique, voire comme « le nouvel esprit de la démocratie ». ⁴⁵ Nombre d'auteurs préconisent en effet l'intégration de la délibération dans le système représentatif. La démocratie délibérative conçue par Habermas ignore le rapport représentant/représenté pour lui substituer un principe d'égalité politique des citoyens. Ces derniers échangent des arguments, ils sont dotés de capacités cognitives égales, d'un intérêt identique pour la politique et ils s'éclairent mutuellement dans la délibération. ⁴⁶

Le peuple dispose déjà de moyens juridiques et institutionnels par lesquels il peut, de manière légitime, exercer

44. Théorisée par Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 1997.

45. Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil-La République des idées, 2008.

46. Jürgen Habermas, *Droit et démocratie*, (trad. fr.), Paris, Gallimard, 1997 ; « Trois modèles normatifs de la démocratie » (trad. fr.) in *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998.

ce « droit de regard ». Ainsi en est-il de la procédure de « question prioritaire de constitutionnalité » (ou de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de la loi), qui renforce la capacité des individus à exercer un « contrôle continu » – même indirect – de l'action (législative) des représentants. ⁴⁷ Le succès de ce nouveau droit du justiciable témoigne de l'affirmation d'une « démocratie continue » remettant en cause le monopole de la représentation parlementaire, voire son dépassement. ⁴⁸ Au-delà des oppositions entre démocratie directe (des Anciens) et démocratie représentative (des Modernes), entre espace politique et espace civil, la vie démocratique doit investir l'espace public (et inversement). L'introduction dans le champ politique de nouvelles formes organisées de la représentation est le premier signe de la démocratie continue, qui définit un « au-delà de la représentation non parce qu'elle la supprimerait mais parce qu'elle transforme

47. Articles 61-1 et 62 de la Constitution insérés par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

48. Dominique Rousseau, « De la démocratie continue » in *La Démocratie continue*, Bruxelles, Bruylant, L.G.D.J., coll. « La Pensée juridique », p. 7 : la démocratie continue rend compte « de la configuration politique contemporaine où chacun de ses éléments peut être analysé comme une modernisation du système représentatif ou comme le début de son dépassement [...] ».

et élargit l'espace de la participation populaire en inventant des formes particulières permettant à l'opinion d'exercer un travail politique : le contrôle continu et effectif, en dehors des moments électoraux [...] ». ⁴⁹ Autrement dit, la volonté populaire ou générale ne se résume pas à la volonté du représentant élu, et l'exercice de la citoyenneté ne se réduit pas à l'acte de vote. En ce sens, la démocratie continue se traduit notamment par un approfondissement de la participation des citoyens aux processus de décision.

L'existant peut et doit être amélioré. Tel est le cas de la procédure référendaire insérée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'article 11 de la Constitution. ⁵⁰ Celle-ci se présente comme une motion de « défiance législative

49. *Ibid.*, p. 25.

50. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 11 de la Constitution afin d'introduire la référence précitée aux textes portant sur la politique environnementale de la Nation mais aussi pour prévoir une nouvelle voie de recours au référendum. Celui-ci peut désormais être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi. Si cette proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai qui doit encore être fixé par une loi organique, le président de la République la soumet au référendum.

constructive ». ⁵¹ Si, théoriquement, cette novation accroît les possibilités pour le peuple d'exprimer directement sa volonté par la voie référendaire, le nombre et l'intensité des obstacles procéduraux à la mise en œuvre du mécanisme menacent de neutraliser cette faculté reconnue aux citoyens. En effet, l'encadrement de cette procédure par l'article 11 de la Constitution et par les textes législatifs de mise en œuvre ⁵² s'avère excessivement restrictif. La volonté de ne pas fragiliser le Parlement et de garantir le caractère représentatif de notre système démocratique rend l'exercice de ce « droit pour les citoyens » difficile, voire illusoire. D'abord, il serait infondé de considérer qu'il s'agit d'une procédure d'initiative « populaire » ou « citoyenne » directe ou indirecte. Le déclenchement du référendum législatif repose donc sur un « système d'initiative partagée ». ⁵³ En effet, suivant cette procédure

51. Pierre-Henri Prélot, « L'Initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution. Analyse du projet de loi organique », *Constitutions*, n° 2, 2011, p. 175, spéc. p. 182.

52. Annoncés par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale du 24 novembre 2010, les deux projets de loi, l'un organique, l'autre ordinaire, formalisent les étapes complexes de cette procédure et en encadrent les modalités.

53. Francis Hamon, « La Nouvelle Procédure de l'article 11 : un "vrai faux" référendum d'initiative populaire », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 16.

hybride, l'initiative est parlementaire – tant pour la rédaction de la proposition de loi que pour les conditions matérielles de recevabilité –, mais elle doit bénéficier d'un soutien populaire, de sorte que l'initiative se trouve partagée entre parlementaires et citoyens. Le déclenchement n'appartient pas aux citoyens par voie de pétition. Il s'agit plutôt d'une participation populaire à l'initiative du référendum, car les électeurs viennent en soutien d'une initiative parlementaire. Or cette intervention *a posteriori* des citoyens laisse à penser que la « consultation du suffrage universel sembl[e] être une chose trop sérieuse pour la confier... aux citoyens ». ⁵⁴ L'ouverture d'une pétition des citoyens dépend de l'appréciation et de la volonté de cette minorité parlementaire. Il ne s'agit pas d'exercer un droit de pétition spontané, par le simple dépôt d'une pétition auprès du président d'une assemblée parlementaire. Le droit de pétition intégré au dispositif devient un droit de pétition « provoqué », en ce qu'il ne s'exerce qu'en cas

54. Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, « Le rôle du peuple est-il renforcé ? », *RFDC*, hors série n° 2, 2008, p. 136.

d'initiative parlementaire préalable signée par un cinquième des membres du Parlement. Cela constitue une restriction sérieuse dont l'exigence laisse perplexe. L'association de parlementaires risque de se traduire en pratique par une dépendance de l'organisation d'un tel référendum à la volonté des partis politiques en général, et des groupes parlementaires en particulier – de la majorité ou de l'opposition – avec le « risque élevé de colorer ainsi le vote et d'amener à nouveau les électeurs à se prononcer moins en fonction de la question que de ceux qui la posent ». ⁵⁵ Or, pour constituer de véritables procédés de partage du (contre-)pouvoir, ces procédures doivent permettre à un certain nombre de citoyens d'être à l'initiative d'un texte, indépendamment de la volonté d'un organe gouvernant. ⁵⁶ Ensuite, le *quorum* fixé représente un obstacle réel à la mise en œuvre de la procédure nouvelle. L'exigence de 10 % des personnes inscrites sur les

55. Guy Carcassonne, *La Constitution*, Paris, Seuil, 2009, p. 99.

56. C'est le cas en Suisse, où les citoyens peuvent demander une modification de la Constitution fédérale ou l'adjonction d'une disposition. Il faut pour cela récolter 100 000 signatures en dix-huit mois. La plupart des initiatives sont rejetées en votations populaires, mais elles ont le mérite de susciter d'intenses discussions.

listes électorales réduit l'effectivité d'une telle procédure.⁵⁷ Malgré un soutien populaire et parlementaire, il suffit que la proposition de loi soit rejetée par les deux assemblées pour que le référendum ne soit pas organisé.

Quand bien même cette procédure serait déclenchée, l'organisation du référendum n'est pas garantie. Celle-ci dépend de l'attitude des deux assemblées : si la proposition est examinée dans le délai de un an, le référendum n'a plus lieu d'être. De surcroît, le simple examen par le Parlement ne garantit pas la prise en compte de la proposition. Le peuple n'a pas le dernier mot, puisque le recours au référendum n'est pas obligatoire. Si le texte est examiné et rejeté à la majorité des voix par le Parlement, cela risque de renforcer la défiance des citoyens envers leurs représentants, même si les parlementaires auront du mal à refuser de donner suite à une proposition appuyée par au moins 10 % du corps électoral. A l'inverse,

57. En Italie, selon l'article 75 de la Constitution, le référendum législatif abrogatif d'initiative populaire nécessite 500 000 signatures.

si le Parlement adopte la proposition, il risque de donner l'impression d'avoir cédé à la pression d'une minorité, voire de groupes d'intérêt minoritaires. Du reste, l'initiative minoritaire ne saurait constituer non plus un instrument d'action immédiat contre la majorité parlementaire, puisque les lois promulguées depuis moins d'une année ne peuvent faire l'objet de cette procédure. Cette précaution vise à préserver la politique menée par le gouvernement en laissant le temps aux lois adoptées de produire leur effet et de démontrer leur intérêt.

En somme, le mécanisme présente une telle rigidité, il est entouré de telles précautions, que sa mise en œuvre est rendue non seulement complexe, mais aléatoire.

La même logique restrictive se vérifie dans le cas du droit de saisine du Conseil économique, social et environnemental (CESE) par voie de pétition citoyenne.⁵⁸ Si

58. La technique de participation démocratique sur laquelle repose le nouvel article 69 de la Constitution a été expérimentée tout au long de l'histoire constitutionnelle française. En outre, le « droit de pétition » est un instrument de démocratie de la vie institutionnelle locale (article 72-1 de la Constitution) et européenne (article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Or l'exercice effectif de ce droit rencontre des difficultés réelles à ces deux niveaux.

l'exercice de celui-ci semble plus simple, on peut s'interroger sur sa portée comme instrument de contre-pouvoir pour le citoyen. En effet, les conséquences de ce droit de pétition sont conformes aux modalités de pétition déjà existantes, puisqu'il s'agit pour le CESE de rendre un avis qui est transmis au Premier ministre ainsi qu'aux présidents des assemblées parlementaires avant d'être publié au *Journal officiel*. Aussi, au-delà de la volonté d'approfondir la démocratie participative, le droit de pétition viserait tant à faire revivre cette institution rénovée qu'à offrir aux citoyens un nouveau moyen de participation au débat public. Cette idée de participation au débat public se retrouve dans la condition de seuil proposée dans le projet de loi organique. Fixé à 500 000 signatures, ce seuil se veut la garantie d'une utilisation collective du droit de pétition, afin d'éviter toute nouvelle déviation de ce droit en faisant du CESE le destinataire d'innombrables « pétitions-plaintes » des citoyens. Le droit de pétition se trouve donc ici restreint en ce que sa dimension individuelle est exclue.

Enfin, parmi les dispositifs ou les outils à plus/mieux mettre en valeur en France, le tirage au sort revêt l'avantage de diversifier la participation, de faire émerger des points de vue, d'assurer une certaine impartialité à la décision et de stimuler la délibération démocratique.⁵⁹ Si le tirage au sort a connu une longue histoire politique dans les démocraties antiques, les républiques médiévales et renaissantes, son usage s'est toutefois restreint aux jurys d'assises dans les démocraties modernes. Néanmoins, depuis une quinzaine d'années, celui-ci se développe à nouveau à l'échelle internationale, notamment dans les jurys citoyens ou conférences de consensus. Ces jurys réunissent un groupe restreint d'individus tirés au sort qui doivent chercher des solutions à un problème particulier rencontré dans la mise en œuvre des politiques publiques. Travaillant à huis clos, parfois en sous-groupes, ils auditionnent experts, élus et représen-

59. Julien Talpin, « Tirage au sort et démocratie directe : la province qui a tenté la fusion », *Territoires*, n° 520, 2011, pp. 40-43.

tants associatifs compétents sur des questions relevant le plus souvent de l'aménagement urbain. Animés par des spécialistes du débat et de la dynamique de groupe, ils doivent délibérer et rendre un rapport auquel les autorités commanditaires sont parfois liées. Ces jurys existent en Angleterre, en Espagne, aux Etats-Unis, en Allemagne. Le tirage au sort peut être utilisé non seulement pour désigner les représentants des habitants parmi les volontaires, comme on le voit en France dans certains conseils de quartier, mais aussi, de manière plus ambitieuse, pour sélectionner aléatoirement les citoyens appelés à produire un avis ou une décision politique, y compris d'ordre national. Ainsi, l'Islande a opté pour un processus politique inédit d'élaboration de sa nouvelle Constitution. Concrètement, la procédure suivie en Islande repose sur un dispositif qui renouvelle l'idée d'« assemblée constituante » avec une participation active des citoyens. Première pièce du puzzle procédural : le « comité constitutionnel ». Si ses membres ont bien été élus, tout citoyen a été autorisé à se présenter à l'élection au suffrage universel organisée en novembre 2010. Vingt-cinq membres ont fina-

lement été élus parmi plus de 500 candidats venus d'horizons divers. Assistés d'experts juridiques pour élaborer les lois, ils ont aussi pu s'aider des conclusions du « forum national » au cours duquel 950 citoyens, âgés de 18 à 89 ans, avaient dressé la liste des sujets prioritaires.

La dimension informationnelle et collaborative est plus novatrice encore. Non seulement les citoyens pouvaient suivre les réunions publiques retransmises en direct sur la chaîne Youtube du Conseil, mais le comité constitutionnel devait soumettre ses propositions aux Islandais par le biais d'un site officiel. Ainsi, les citoyens pouvaient réagir au projet sur Facebook ou Twitter, à travers des propositions d'amendements. En ce sens, l'outil numérique devient un outil de démocratie, ou du moins il est mis au service d'une procédure de démocratie participative à grande échelle. Il est vrai qu'il facilite l'accès à l'information et permet une participation et une interaction massives. Cette expérience de tirage au sort a révélé la richesse des propositions qui pouvaient être émises par des citoyens ordinaires. Transmis en juillet 2011 au Parlement,

le texte a été soutenu par une majorité du peuple, qui s'est exprimé par la voie référendaire, le 21 octobre 2012.

Toutefois, le modèle de l'« e-Constitution » ne doit pas être idéalisé. L'expérience n'a pas été entièrement couronnée de succès. D'abord, les Islandais ne se sont pas approprié le processus et ils n'y ont pas véritablement adhéré : d'une part, le taux de participation à l'élection du comité constitutionnel a plafonné à 37 %, dans un pays où la plupart des scrutins approchent les 90 % ; d'autre part, une fois le processus d'élaboration enclenché, on a dénombré seulement 3 600 commentaires et 370 propositions : sur une population islandaise qui compte environ 318 000 personnes, cela équivaut à des taux de participation respectivement de 1,1 % et de 0,1 %. Ensuite, l'idéal que véhicule ce dispositif a été confronté à l'incompétence ou à la (non-)représentativité des citoyens qui se sont exprimés sur des points fondamentaux du nouveau contrat social qui doit (ré)unir le pays.

Enfin, certains dispositifs mis en œuvre essentiellement au niveau de la démocratie locale contribuent aussi à

renouveler les modes de participation citoyenne. Au regard des diverses expériences, le Centre d'analyse stratégique⁶⁰ avait ainsi préconisé d'innover dans les procédures pour organiser la codécision avec les habitants, de développer la pratique du débat public afin de nourrir la représentation et de l'articuler plus régulièrement avec la participation – à tous les niveaux de décision – et d'organiser la mobilisation citoyenne, par des techniques de *community organizing*.

60. Centre d'analyse stratégique, « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », Note d'analyse n° 278, septembre 2012.

CONCLUSION

Le système démocratique repose sur un équilibre fragile entre égalité et élitisme, politisation et apathie, indifférence et participation, abstention et opinion, citoyenneté active et inactive.⁶¹ Le rejet multivectoriel de la classe dirigeante a transformé « l'isonomie » (l'égalité devant la loi) rêvée par les révolutionnaires de 1789 en une « isonomie » (une égalité devant l'indifférence). Pourtant, cette indifférence politique est concomitante avec le besoin urgent de souveraineté populaire, de démocratie directe, d'égalité réelle à l'ère de la « *politikè* de la ressemblance », besoin à rattacher à la formulation pratique de la crise de la représentation.

Si le renouvellement de la classe politique est possible et

61. Philippe Braud, *Le Jardin des délices démocratiques. Pour une lecture psycho-affective des régimes pluralistes*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991.

nécessaire, l'objectif n'est pas d'établir une représentation politique « miroir » d'une société fragmentée en diverses communautés d'intérêts. Il convient ainsi de rester attentif à toute dérive de ce type, étant donné la prégnance de certaines formes de pratiques clientélistes.

D'autres menaces guettent l'intérêt général. Des forces de conservation et des intérêts particuliers (transpartisans) sont toujours prompts à défendre l'ordre établi (symbolisé par le cumul des mandats). Quant à ceux qui sont animés par un esprit cynique ou fataliste, ils ne manqueront pas de rappeler la fameuse maxime de Giuseppe Tomasi di Lampedusa : « *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi !* ». ⁶²

62. « Si nous voulons que tout demeure en l'état, il faut que tout change ! »

Propositions

- Modification du mode de scrutin aux élections législatives en vue d'instiller une dose de proportionnelle avec l'institution d'une réserve de 20 % des sièges, ce qui représente près de 115 députés de l'Assemblée nationale ;
- Fixation d'une interdiction de cumul des mandats dans le temps : deux mandats parlementaires successifs au maximum ;
- Fixation d'une interdiction de cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local dès (les élections municipales de) 2014 ;
- Fixation d'un âge maximal pour se présenter à un mandat parlementaire sur la base de l'âge limite du départ à la retraite : 70 ans ;
- Pour les salariés : reconnaissance d'un congé électif de droit et extension du bénéfice du droit à la suspension du contrat de travail des élus pour un éventuel deuxième (et dernier) mandat parlementaire ;
- Reconnaissance constitutionnelle du droit des citoyens à parti-

ciper à l'élaboration des décisions publiques à travers le développement de l'e-démocratie ;

- Assouplissement de la procédure d'initiative partagée du nouveau référendum de l'article 11 de la Constitution afin de consacrer un véritable référendum législatif d'initiative populaire ;
- Extension du champ de compétence du Conseil économique, social et environnemental en matière de consultation préalable et renforcement de la portée de ses avis ;
- Dans le cadre de la démocratie locale : développement de l'expérimentation des jurys citoyens et du tirage au sort.

POLITIQUE EN DÉMOCRATIE

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-058-8

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES

12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS

www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS

Achevé d'imprimer par l'imprimerie PANOPLY

AOÛT 2013

Béligh Nabli
Hamdi Nabli

L'(in)égalité politique en démocratie

Nombre de citoyens sont aujourd'hui animés d'un sentiment de défiance à l'égard de la démocratie représentative, soumise à une dérive oligarchique qui heurte la passion française pour l'égalité.

Résorber cette fracture entre gouvernants et gouvernés est plus que jamais indispensable. C'est ce que propose cet Essai, en préconisant de renforcer la représentativité des représentants et de développer la vie démocratique au-delà des limites du jeu électoral.

Une « démocratisation de la démocratie » qui ouvrirait la voie à une véritable « République des citoyens ».

www.jean-jaures.org



9 782362 440588

ISBN : 978-2-36244-058-8

6 €