

NOTE
A MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

S/C DE MONSIEUR LE SECRETAIRE GENERAL

OBJET : Crise de la démocratie et réforme des institutions : au risque du contresens

La Fondation Jean-Jaurès vient de publier un long sondage sur le rapport des Français à la démocratie. La synthèse qui l'accompagne lit ces résultats comme la demande d'une démocratie plus directe, nettement plus participative (référendums, consultations multiples, ...), décentralisée, reposant sur des modes d'engagement citoyens renouvelés et beaucoup plus volontaristes (*« le système représentatif n'est plus considéré comme un idéal aujourd'hui », l'attente « serait à un modèle où le citoyen se réapproprie l'espace public et le politique en continu, et non plus à intervalle régulier au moment des élections »*).

Le contenu de l'étude est riche. On peut avoir, à partir des mêmes données, une lecture toute autre.

I. Quoi ?

1. 60% des Français estiment que « la démocratie fonctionne mal ». Pour quelles raisons ? Les verbatims sont clairs : car le système s'est mis à fonctionner de façon détachée d'eux et du pays.

- Ainsi près de la moitié des réponses, toutes sympathies politiques confondues, portent sur le **comportement des élus ou leur absence de lien avec la population**. *« Les élites qui nous gouvernent sont totalement coupées des réalités » ; « Déresponsabilisation des politiques »*. *« Le non-respect des programmes »* entendu comme la voix des électeurs : *« ils n'en font qu'à leur tête »*, ils *« agissent pour eux et pas pour nous »*. La *« distance »* qui s'est créée entre le pouvoir et les citoyens : *« l'absence de consultation de la population » ; « le 49-3 »*...
- Puis, second bloc spontanément évoqué, **la crise de ce qui constitue le commun** : *« Trop d'inégalités »*, *« le chômage »*, *« l'oligarchie »*, *« l'intolérance, la peur de l'autre »*, *« la montée du communautarisme »*.

Ces deux blocs regroupent la presque-totalité des réponses. Il est frappant de voir à quel point les carences régulièrement invoquées sont absentes de ces propos spontanés :

- Presque aucun Français ne pointe le **manque de représentativité – au sens étroit – des élus** : la question pour les gens n'est pas d'être *« à leur image »* (expression qui ne revient jamais) mais de les *« représenter »* au sens large, c'est-à-dire d'agir comme eux-mêmes auraient agi. Cela suppose certes de garder un lien, un contact ; mais ne suppose pas la similarité : tous les électeurs de Marine Le Pen savent qu'elle vit dans un château à Montretout, ils la trouvent pourtant parfaitement *« représentative »* de leur voix... L'idée d'imposer des quotas de génération ou de milieux sociaux est d'ailleurs assez nettement rejetée (cf. infra). Et si les gens pointent parfois le manque *« d'ouverture »* des élus, c'est dans le sens

d'esprits trop étroits, de manque d'écoute des réalités, de compréhension de leurs mandants – voire de manque d'ouverture de leur « entourage » plus que d'eux-mêmes.

- Personne ne cite non plus de **raisons institutionnelles**. La démocratie n'est pas en crise du fait d'un désajustement de ses institutions qui l'empêcherait de fonctionner. Et les solutions institutionnelles soulèvent la plupart du temps perplexité ou désintérêt, quand ce n'est méfiance.
- Ce n'est pas même un **manque d'efficacité** qui provoquerait la crise : non seulement le sujet n'apparaît pas spontanément, mais interrogés sur l'opportunité de « *prendre des décisions plus rapidement* », les Français sont très partagés. Seuls 45% y voient un attrait (et moins encore à gauche : 38% seulement). Une autre petite moitié préférerait à l'inverse que le fonctionnement des institutions permette de « *prendre davantage le temps de débattre* »... Car le sujet est moins pour les gens une incapacité supposée à agir, que les considérations qui inspirent cette action : si accélérer revient à « confisquer » plus encore les décisions, c'est non ; mieux vaut prendre davantage de temps avec l'espoir que le débat permettra à la volonté populaire d'infuser la décision.

2. Au fil du questionnaire, les raisonnements s'affinent. **72% pensent que « la démocratie peut vraiment être remise en cause dans les années à venir »** : fragilité alarmante, alors que 91% la jugent « *importante* » (dont plus des 2/3 « *très importante* »).

« **Par qui, par quoi, comment** pourrait-elle être remise en cause ? », leur a-t-il été demandé. Ils répondent : par une dégénérescence progressive. Les premières réponses s'enchaînent ainsi d'elles-mêmes :

- ce qui risquerait de remettre en cause la démocratie sont **les abus, les pratiques**, les politiques qui « *n'écourent plus la population* » et « *font passer des lois en force* », le « **fossé qui se creuse entre les décideurs et le reste de la population** », « *les prises de position de nos gouvernants qui vont en sens inverse de la démocratie* » ;
- cela pourrait provoquer **une révolte des citoyens ou un mouvement populaire** : la démocratie risque d'être remise en question « *par le peuple, s'il se réveille* », « *par un ras-le-bol général* », « *par les agriculteurs, les syndicats, les jeunes* », « *par une révolution comme en 1789* ».
- et/ou **nourrir l'extrémisme** ou la violence politique : « *la démocratie pourrait être remise en cause par un parti d'extrême-droite, à cause du laxisme des dirigeants actuels* ». « *Par certains élus Front National s'ils avaient la maîtrise de l'exécutif* ».

Le principal danger menaçant la démocratie serait ainsi... l'attitude de la classe politique elle-même. Ce ne sont pas des malformations ou des dysfonctionnements structurels. Ce ne sont pas davantage des attaques extérieures : le terrorisme, l'islamisme, les menaces étrangères, guerre ou domination, ne sont cités que par de toutes petites minorités (moins de 15%) : ils peuvent révéler des fragilités mais ne sont pas premiers.

II. Qui ?

On retrouve dans ces paroles de Français les deux grandes fonctions attendues de la démocratie :

(i) un système permettant **d'arbitrer, de décider pacifiquement des orientations et des politiques**. Mais cette fonction leur semble dévoyée par des représentants agissant de plus en plus sur la base de considérations qui leur sont propres plutôt que sur celles de leurs mandants.

(ii) un système visant à **créer du commun**, à travers la délibération qui permet à chacun de se sentir partie d'un groupe plus large que lui. Mais la cohésion patine et l'unité, qui demande à être sans cesse renouvelée, paraît de plus en plus difficile à atteindre.

Cela permet de comprendre pourquoi, lorsque l'on interroge les Français sur **les acteurs en qui ils ont le plus confiance pour répondre à la crise de la démocratie**, ceux-ci répondent **en premier... « l'école »**, lieu par excellence où l'on apprend à faire société ! Et **en dernier : « les partis politiques »** et **« les médias »**...

A ce compte, même **« les entreprises »** ont à leurs yeux un rôle plus important dans la promotion de la démocratie.

III. Comment ?

1. Puisque la démocratie risque d'être remise en cause non du fait d'une structure inadaptée mais par le comportement des politiques ; il est logique que **la première « institution à réformer en priorité » soit à leurs yeux « le gouvernement »**.

- **Vient seulement après le Parlement**, mais avec des logiques très différentes :

- s'ils souhaitent réformer **le Sénat, c'est d'abord pour « le supprimer »** - ils n'en ont jamais vraiment saisi le rôle et ont peu de lien direct avec cette institution, qui leur renvoie en revanche régulièrement une mauvaise image.
- ils jugent tout aussi utile de réformer **l'Assemblée Nationale**, mais cette fois pour **« clarifier son rôle »**. Ils souhaitent des parlementaires davantage investis dans leurs fonctions (plus des ¾ sont pour **« l'interdiction de tout cumul, quel qu'il soit »**), moins nombreux (86% voudraient limiter leur nombre).

- L'institution (nationale) à laquelle **ils veulent le moins toucher est la Présidence de la République** : chacun sait son rôle, et le lien est évident ; il peut se distendre mais les Français en blâment le titulaire et non l'institution en tant que telle.

Réformer la présidence recueille d'ailleurs assez peu de suggestions. Même si l'on voit bien qu'il reste un doute, non tranché, sur le **quinquennat** : la durée est appropriée pour une petite moitié seulement de l'opinion (52%). Faut-il le **rendre non-renouvelable ?** Les gens sont là aussi très partagés, ils ne sont qu'une courte minorité (46%) à le souhaiter. Ils savent, de toute façon, qu'il leur reviendra de trancher à chaque échéance : pourquoi se lier les mains d'avance dans une règle ?

2. **Les primaires** ne sont pas vus comme apportant une solution. Certes, elles **permettent une sélection** et une certaine clarification, mais ont **l'inconvénient de « faire écran »**.

Les Français pensent ainsi qu'**« un candidat à la Présidence de la République n'a pas à passer par des élections primaires, il doit se présenter directement devant le peuple »** (45% contre 37% d'avis inverse). D'autant que, pour près de 60%, les primaires **« encouragent surtout les oppositions de personnalités »** plutôt qu'elles **« ne servent le débat d'idée »** ; et que pour plus des 2/3 elles **« favorisent les grands partis »** donc participent à imposer un choix qui n'est pas forcément le leur.

Il est intéressant de voir que les gens répondent là comme s'ils voyaient dans les primaires un exercice de désignation par les militants. Cela **n'augure donc pas nécessairement de la participation** : ils pourraient s'y rendre précisément pour renverser ce risque - qu'ils ont identifié - de captation d'un choix qui les concerne par un petit groupe.

3. **Le référendum** soulève des réactions tout aussi ambivalentes.

Certes, 75% souhaitent pouvoir **« imposer un référendum sur un texte de loi à partir d'une pétition ayant recueilli un nombre très important de signatures »**. Mais ils ne sont plus que 55% à souhaiter voir se **« multiplier les référendums »**. Des référendums oui, mais pas trop...

Il y a dans cet écart ce qu'est réellement la démocratie directe pour les gens : **on veut pouvoir s'en saisir pour « débloquer », passer outre lorsque les responsables politiques ne parviennent pas à bien traiter un sujet. Mais on ne souhaite pas faire le travail à leur place** : avoir à se prononcer tout le temps sur tout serait le signe d'élus déresponsabilisés ne tenant plus leur rôle de représentants.

Il est donc logique que les Français **demandent d'abord à se prononcer par référendum sur les sujets qui paraissent les plus délaissés** : les politiques sociales, la santé, l'aménagement du territoire, l'éducation (i.e. des sujets tous liés aux moyens de la cohésion). Ils laissent en revanche le soin aux professionnels de la politique de décider eux-mêmes de ce qui relève de la sécurité, la justice, les politiques économiques et budgétaires, la politique étrangère, la défense.

4. Si aucune de ces propositions ne leur paraît ainsi de vraies solutions, que souhaitent-ils alors ? **Aspirent-ils à un modèle de démocratie plus participative, plus directe, plus horizontale** ? Banalisant ou écartant des représentants moins nombreux, moins coûteux, sans privilèges, pour réinvestir eux-mêmes l'espace de la délibération publique ?

Lorsqu'on les interroge sur des mesures précises de « reprise en main » du pouvoir ou des décisions, oui ils les souhaitent. Mais **ce n'est pas une cause, c'est une conséquence** : le résultat de quelque chose qui n'a pas fonctionné, d'un système représentatif qui s'est trop distendu.

- Les premières **mesures qu'ils jugeraient les plus utiles** sont ainsi :

- « *d'imposer aux élus de ne **détenir qu'un seul mandat à la fois*** » ; i.e. retrouver des élus représentatifs et éviter les parcours qui à force de se détacher finissent trop loin du réel.
- de « *permettre aux citoyens **d'imposer un référendum sur un texte*** » ; i.e. permettre des corrections en temps réel, lorsque nécessaire, mais non systématiquement.
- « ***d'intégrer le vote blanc** dans les suffrages exprimés* » ; i.e. prévenir les dérives en montrant aux responsables qu'ils ont un problème de représentativité sans porter atteinte à la vie démocratique.

Il n'y a pas trace dans ces demandes de basculer dans un autre système ; plutôt la recherche de le réparer. Les mesures de « clarification » (non-cumul, suppression des institutions dont on ne comprend pas l'utilité...) ou celles qui peuvent être vues comme « punitives » - mais ne le sont pas pour les gens (des élus moins nombreux, moins payés, la fin de toute sorte de privilège) sont bien sûr largement approuvées, mais cachent autre chose : une volonté de rapprocher les élus de la population, non par principe mais pour qu'ils portent mieux leur voix.

- **Les solutions qui attirent le moins** sont, à l'inverse, celles qui paraissent effacer ou contourner ce problème du lien entre les politiques et les gens :

- l'idée de « ***rendre le vote obligatoire*** » divise (intéressante pour créer du lien, mais risquerait de relégitimer à bon compte le fonctionnement actuel) ;
- celles de « ***généraliser les primaires*** » ou d'« ***imposer des quotas de génération ou de milieux sociaux*** » sont nettement rejetées (reviendrait à contraindre l'offre de force donc aggraver la dépossession des choix) ;
- de même que celles de « ***donner plus de pouvoir*** » au Parlement ou au Président (ce n'est pas le sujet : ils ne sont pas en crise par manque de pouvoir).

- Entre les deux, **les solutions se concentrant strictement sur les outils n'enthousiasment guère** (« *d'avantage de proportionnelle* », « *permettre le vote par internet* » ou « *l'inscription sur les listes jusqu'à la veille du scrutin* ») voire **laissent indifférents** : la proportionnelle est ainsi la proposition qui, de la vingtaine testée, recueille le plus de sans réponses.

Aucune question n'a été posée sur la procédure de la fabrique de la loi, mais même après explication elles n'auraient sans doute provoqué que perplexité. Le Président doit-il en parler précisément ?

- A noter, une proposition qui recueille un grand nombre d'avis positifs (64% contre 20%) et devrait sonner comme un **signal d'alarme** : la « **possibilité pour les citoyens de démettre les élus** ». Cet intérêt pour le mandat révocatoire révèle les **forts doutes sur la capacité que le système aura de se réformer lui-même** : les gens ne feront pas facilement confiance à ceux qui le promettent.

*

Il n'est donc pas du tout certain que ces Français interrogés souhaitent aller vers une nouvelle République citoyenne, horizontale, numérique, locale, décentralisée.

Les grandes questions d'architecture ou de mécanique sont clairement, pour eux, des débats d'experts (cf. participation au référendum sur le quinquennat...).

Veulent-ils une démocratie « plus ouverte » ? Si l'ouverture permet aux élus de reprendre pied près des consciences populaires et de mieux remplir leur rôle de représentant, oui. Si cela veut dire s'investir à leur place, non. Ils n'ont pas nécessairement envie de devoir consacrer autant de temps à la politique : les élus sont précisément là (et payés) pour ça, pour peu qu'ils « *respectent les choix des gens* » ou « *arrêtent d'assimiler les électeurs à de simples pourcentages pour obtenir votre élection ou réélection* ».

Le référendum n'est pas davantage une panacée : il n'est appelé que pour dépasser quelque chose qui n'a pas fonctionné (mais est alors le signe d'un échec) ; investir le politique d'un pouvoir supplémentaire dans un combat qui le dépasse (référendum plébiscitaire) ; ou trancher des sujets si déterminants pour l'avenir de la Nation que les enjeux excèdent de beaucoup la mesure représentative des politiques (mais ils sont rares). Les gens n'aspirent pas vraiment à une démocratie référendaire à la Suisse.

Ils voudraient que la démocratie fonctionne. Et ils ne comprennent pas quand les politiques semblent leur renvoyer, à eux, le risque du populisme (ou, euphémisé, s'entendre déplorer leur manque de « civisme » ou se faire blâmer pour une abstention trop élevée). Ils pensent exactement l'inverse : ce ne sont pas eux les fautifs, mais les politiques qui par leur comportement finissent par mettre la démocratie en danger.

Alors, en attendant, ils mobilisent les outils de démocratie participative ou citoyenne comme un repli sur une petite proximité, en espérant que le grand monde se remette un jour en ordre, ou bien comme une pression pour reverticaliser. Car ni les théories de la représentation ni le rapport à la politique et à l'Etat n'ont profondément changés. Leur présenter ces solutions de repli comme des remèdes de fond à la crise de la démocratie, voire comme le relais de leurs propres envies (« nous vous avons compris ! »), est donc prendre le risque d'un contresens...

Sortir de la crise démocratique passe d'abord pour eux par des assurances claires sur deux questions :

- Qui a vraiment le pouvoir ? Est-ce les élus ? Ou bien les chefs d'entreprise ; les journalistes ; les « marchés financiers » ? Car si ce ne sont pas les élus à quoi sert mon bulletin de vote ?
- La France est-elle maître de son destin ? Les politiques que l'on investit sont-ils, seront-ils, resteront-ils les représentants du peuple ; ou sont-ils condamnés à devenir, attirés par un fonctionnement du système qui les arrache de leurs mandants, ceux de milieux politiques, économiques, financiers, de minorités ? Là se nourrit populisme, souverainisme ou nationalisme.

L'aspiration n'est pas procédurale : elle est simplement de retrouver ce lien, créé par leur vote, entre eux et leurs représentants qui leur permet à la fois de « faire société » et de garder, collectivement, la maîtrise de leur destin.

Avec comme point nodal la centralité attendue, symbolique et réelle, de la Présidence ; d'où le fait que les citoyens se ruent aux urnes pour les présidentielles, et qu'un discours du Président sur la démocratie est une parole qui peut porter, plus que tout autre, pour définir la crise et en montrer les issues.