

Jean-François Théry, poursuivant son travail de réflexion sur nos institutions¹, nous donne ici son éclairage – « politiquement incorrect », nous prévient-il, lorsqu'il aborde la question de la démocratie « participative » ! – sur la possibilité de les faire évoluer « pour autant, ajoute-t-il, que nous ayons encore vraiment envie de vivre ensemble »...

Pour une évolution en douceur de nos institutions

Jean-François Théry

Jean-François Théry est ancien président de la Section du rapport et des études du Conseil d'État.

Après deux élections majeures, qui ont largement renouvelé le gouvernement et le Parlement mais qui ont simultanément montré la désaffection de nos concitoyens pour la vie politique, avec un nombre d'abstentions et de bulletins nuls sans précédent, franchement catastrophique chez les 18-25 ans, il est indispensable de faire le point sur la démocratie dans notre pays.

UNE RELIGION DU « RAPPORT DE FORCES »

On n'a sans doute pas suffisamment porté attention à la religion du « rapport de forces » qui s'est progressivement installée en France. L'action syndicale en a été le modèle mais la grève, originellement, est un affrontement entre patrons et ouvriers, la confrontation entre intérêts particuliers dans laquelle, hormis les considérations d'ordre public, l'intérêt général est rarement en cause. Depuis une

cinquantaine d'années, sous la poussée des mouvements du type « action directe », on a vu se développer des actions destinées à faire échec aux décisions prises par le gouvernement et aux textes votés par le Parlement, c'est-à-dire se dresser par des actions plus ou moins insurrectionnelles contre les décisions des autorités démocratiques pour imposer les conceptions que se font de l'intérêt public des « minorités agissantes ». On voit des groupes (souvent des groupuscules) chercher à faire échec aux décisions démocratiquement prises en instituant un tel « rapport de forces » avec les autorités publiques : il peut s'agir aussi bien de décisions administratives (le camp militaire du Larzac, l'aéroport de Notre-Dame des Landes), de projets au moment de leur discussion au Parlement (le projet de loi El Khomri relative au code du travail, la réforme du mariage), de textes déjà votés (le contrat de première embauche ou CPE) ou même de simples suspensions

¹ « En guise de préambule à une réflexion sur les institutions », *Diasporiques* n°36 (janvier 2017), p. 24-26 ; « Existe-t-il réellement en France trois pouvoirs institutionnels ? », *Diasporiques* n°37 (avril 2017), p. 38-42 ; « Pour une authentique décentralisation », *Diasporiques* n°38 (juillet 2017), p. 38-42.

de collusion entre les pouvoirs publics et les pouvoirs économiques (le fauchage des cultures expérimentales OGM). Le droit d'insurrection, de résistance à l'oppression qui sont invoqués par ces groupes sont, il est vrai, au nombre des droits essentiels de l'Homme mais ils n'ont aucun motif légitime à se manifester en démocratie. Soutenir le contraire, c'est mettre de facto en doute la réalité de ce régime.

LA DÉMOCRATIE REMISE EN QUESTION

Si l'essai d'établissement de ce « rapport de forces » à l'encontre du fonctionnement des institutions démocratiques se fonde en outre sur une morale ou une idéologie pour imposer une conception du « bien commun » non majoritaire dans le pays, on peut en effet s'interroger sur l'existence même de la démocratie.

Certes, la démocratie se construit sur une conception à connotation morale de la société. Mais elle n'est pas elle-même une morale ni une sociologie. Elle est un mode de gouvernement. Elle n'a pas pour objet de permettre l'expression, dans leur singularité, des opinions, philosophies ou convictions de chaque citoyen ou groupe de citoyens ni à l'inverse d'assurer le libre jeu des intérêts individuels et corporatifs. Elle consiste, pour les citoyens, à choisir ceux d'entre eux qu'ils investissent de leur confiance pour fixer les règles de la vie commune et prendre, au nom de tous, les décisions imposées par la nécessité, au lieu de subir la loi d'un monarque ou d'une oligarchie.

L' élu n'est pas là pour témoigner de l'opinion ou des intérêts de telle



PHOTO J.-F. LEVY

ou telle fraction de la communauté : il a pour mission d'agir et de choisir, et non de discourir ni de manifester sa colère. Pierre Mendès-France disait : « Gouverner, c'est choisir », et Georges Pompidou : « Gouverner, c'est contraindre ; contraindre l'individu à se plier à des règles dont chacune, à tout moment, va contre l'intérêt immédiat de tel ou tel... ; c'est en somme conduire les hommes collectivement dans des voies et vers des objectifs qui ne leur sont ni naturels ni clairement perceptibles, ni conformes à leurs aspirations immédiates... ».² Ou encore Jean Jaurès : « Le courage, c'est quelquefois de dire OUI devant une foule qui dit NON ». Et Michel Rocard d'ajouter : « Gouverner, c'est choisir et aussi entraîner. On ne saurait le faire sans confiance collective. »

Aux élus à qui il a donné mandat pour choisir en son nom, pour conduire et au besoin contraindre, le citoyen doit confiance et respect. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne doit pas juger leur action, mais pas à tout propos et à tout moment ; c'est au jour de l'élection, quand viendra

Michel Rocard
en 2007

² *Le nœud gordien*, Flammarion, 1969, réédité en 1992.

UN REJET DÉCONCERTANT DE LA « CLASSE POLITIQUE »

La condamnation contemporaine de la démocratie représentative repose sur l'idée qu'une « classe politique » se serait constituée comme une caste de privilégiés, préoccupés de leur seul intérêt, complètement séparée du peuple qu'elle est censée représenter. Qui se serait, en quelque sorte, emparée du pouvoir, érigée en nouvelle noblesse. Elle est, bien entendu, soupçonnée de corruption et de tout subordonner à son maintien au pouvoir, dont le jeu électoral serait l'instrument. À son encontre, on croit entendre le slogan des printemps arabes : « Dégage ! ». Au demeurant, c'est ce que les électeurs ont largement fait lors des dernières élections ! Mais la contestation ne s'arrête pas là : certains remettent en cause le principe même de l'élection : la représentation, si représentation il y a, devrait, nous dit-on, être effectuée par tirage au sort afin d'éviter la constitution de toute caste d'élus !

Le choix par le hasard impliquerait l'absence de toute démarche de confiance des citoyens à l'égard d'un « mandataire » qu'ils n'auraient pas choisi. Du coup, un mandat conféré par tirage au sort ne pourrait être qu'impératif⁵ car ne reposant ni sur la confiance ni sur la responsabilité d'un « représentant » dépourvu d'électeurs... Ceux qui remettent en cause le principe de l'élection veulent en réalité garder sur le législateur et le gouvernement un étroit contrôle, voire leur dicter leurs décisions, ce qui est incompatible avec le principe délégué de la démocratie.

On ne peut pour autant pas passer sous silence le sentiment très général

des électeurs, constaté lors des dernières campagnes électorales, de ne pas être représentés par leurs élus. Si ces derniers sont ressentis comme une caste, comme une sorte de nouvelle féodalité préoccupée de ses seuls intérêts, c'est d'abord faute de renouvellement. Or cette impression que « ce sont toujours les mêmes qui dirigent », que « le monde change mais qu'eux ne changent pas » est très exagérée car depuis la fin des années 70 le personnel politique s'est très profondément renouvelé. Les élus municipaux et départementaux, en particulier, sont beaucoup plus jeunes, il y a parmi eux beaucoup plus de femmes (peut-être une majorité ?) et l'évolution n'a pas épargné le Parlement, surtout après les dernières élections législatives, où la grande majorité des « sortants » a été « sortie ». Ce qui, en revanche, semble avoir peu changé, ce sont les deux bouts de la chaîne : les états-majors et les militants des partis politiques. Autrement dit, ceux qui désignent les candidats et déterminent leur programme, et qui évidemment désignent ceux qui leur ressemblent le plus, selon des logiques de carrières politiques... D'où la vogue des « primaires », précisément conçues pour tenter de sortir de cette détermination.

Bref, notre démocratie a un grand problème au niveau des partis politiques. La constitution de la « caste » présumée intervient en effet dès le choix des candidatures. Non pas qu'il faille toujours choisir entre des candidats nombreux, c'est plutôt l'inverse car un mandat politique est difficile à concilier avec une vie familiale et professionnelle « normale »... Se décident finalement ceux qui ont le goût du « pouvoir » ou ceux qui peuvent

⁵ Ce qu'interdit formellement, rappelons-le, la Constitution (voir note n°3).

arrêter ou réduire leur « activité » : les retraités, les sans-profession et les fonctionnaires lorsqu'ils peuvent se faire mettre en détachement... De fait, il est plutôt encourageant que des fonctionnaires, formés aux affaires publiques et en ayant le goût, désirent se présenter aux élections. Mais évidemment il ne faut pas qu'ils soient les plus nombreux ! Ainsi sont sélectionnés tout naturellement certains types de candidats sur des critères plus socio-professionnels que politiques, et qui ne garantissent pas que les élus soient à l'image de la population.

LE NON-CUMUL DES MANDATS : UN PROBLÈME COMPLEXE

Se pose également le problème du cumul des mandats, c'est-à-dire celui de la carrière politique. Veut-on la décourager ? Dans l'affirmative, on peut en effet interdire ou limiter ce cumul, qu'il soit simultané ou – ce qui est sans doute encore plus efficace – successif. Par exemple : pas plus de deux mandats simultanés et renouvelables une seule fois. La limitation plus intense du cumul des mandats sup-

pose un renouvellement fréquent des candidats et des élus, c'est-à-dire une autre conception du mandat politique, qui serait alors une participation temporaire à la marche des institutions, un sorte de service civique compatible avec la poursuite d'une activité professionnelle (car le mandat de conseiller municipal est gratuit et parce que les autres mandats territoriaux ne procurent pas assez de ressources pour remplacer un revenu professionnel).

Sans doute pourrait-on aussi interdire le détachement des fonctionnaires sur des mandats électifs, pour les obliger à choisir entre carrière administrative et politique. Encore faudrait-il réfléchir aux conséquences d'une telle mesure : on ouvrirait un monde où les parlementaires et les élus territoriaux seraient, par définition, sans expérience des affaires publiques... Serait-ce un progrès ? Contrairement à ce que beaucoup pensent, la gestion des dites affaires n'a pas grand-chose à voir avec la gestion d'une entreprise. Les élus « de la société civile » ne seraient-ils pas entre les mains de leurs assistants parlementaires et des services de l'État ou de « conseillers »

Au Proche-Orient, Nabil et Moshe dialoguent



professionnels généralement financés par des lobbies ?

RETOUR SUR LES VALEURS

Ainsi, avant d'examiner nos institutions et d'en suggérer d'éventuelles modifications, il nous faut réaffirmer les principes nécessaires à leur bon fonctionnement. Il n'y a pas de démocratie sans confiance, sans sens des responsabilités de la part des élus et des électeurs, sans acceptation des disciplines nécessaires, sans sens de l'État et sans respect des institutions. Il n'y a pas de démocratie sans citoyens responsables, prêts à faire les efforts nécessaires à son fonctionnement, à tout le moins allant voter, se portant candidats aux fonctions électives ou concourant activement au choix des candidats. Il n'y a pas de démocratie sans citoyens actifs, définissant et exprimant leurs choix, désignant leurs mandataires pour prendre en charge les intérêts collectifs. Il n'y a pas de démocratie possible si les citoyens ne croient pas à la démocratie. La revendication actuelle de reconnaissance du vote

blanc au nombre des suffrages exprimés, par exemple, est l'expression d'un refus de choisir, d'une attitude de défiance et de mépris pour les candidats (« aucun n'est digne de recueillir mon vote »), qui trouve son origine dans un sentiment de supériorité et, en définitive, d'anarchisme foncier. Or parmi les « vertus » nécessaires à la démocratie, il y a l'humilité.

Le rejet de la démocratie représentative est une revendication d'exercice direct du pouvoir par chaque citoyen ou chaque groupe de citoyens au profit de leurs propres conceptions ou de leurs propres intérêts, ce qui ne laisse aucune place à la définition et au service de l'intérêt général. La démocratie n'est pas abstraite, elle suppose une collectivité, un peuple, qui se sente suffisamment en confiance mutuelle. Sinon l'individualisme hérité des Lumières et le culte de la compétition engendré par le néolibéralisme risquent de la faire dégénérer en anarchie.

Mais peut-on éviter aujourd'hui de se demander si les Français ont encore suffisamment envie de vivre ensemble ? ☺

