

La dépossession démocratique

John Pitseys

La crise économique marque-t-elle également une crise, voire une mise en danger des institutions démocratiques ? L'idée est couramment avancée : la baisse du niveau de vie des citoyens européens et l'impression que les décisions politiques prises pour lutter contre la crise sont à la fois inefficaces et illisibles auraient contribué à une méfiance, ou à une défiance vis-à-vis des institutions démocratiques. Cette hypothèse est inexacte, ou du moins incomplète. Crise économique et crise démocratique sont liées parce qu'elles partagent en partie les mêmes causes : la déstabilisation de la signification de l'idéal démocratique, l'impuissance des modes de régulation actuels à prendre en charge la décision collective et une crise des programmes politiques. L'analyse de ces causes conduit à penser que le sentiment de crise démocratique précède sous de nombreux aspects l'éclatement de la crise économique et financière proprement dite.

Sous quelles formes le sentiment de défiance démocratique se manifeste-t-il ? La colère est sourde et souvent inexprimée : diffusé dans la presse en novembre 2013, un rapport confidentiel du secrétariat général du Ministère de l'Intérieur français parle de « mécontentement latent » ou de « ressentiment résigné », comme si des sociétés crispées, exaspérées, rageuses, mais rentrées, ne voulaient même plus trouver les mots pour traduire politiquement leur sentiment d'impuissance. Il trouve toutefois un reflet tangible dans les enquêtes d'opinions ou les résultats électoraux de ces quinze dernières années. En France, en Italie, en Espagne, mais aussi dans les pays scandinaves ou d'Europe de l'Est, les enquêtes d'opinion montrent une baisse tendancielle de confiance dans la représentation politique et les institutions publiques en général¹. Cette baisse conduit plus largement à un repli politique et sociétal des opinions publiques européennes, ainsi qu'en témoigne la mobilisation surprenante et multiforme autour de l'adoption de la loi relative au mariage pour tous en France, au rejet du référendum relatif à la légalisation du mariage homosexuel en Croatie ou au maintien en Communauté flamande de Belgique – pourtant relativement prospère – d'un important vote anti-système. Bien que ces tendances varient en fonction des zones géographiques, elles se traduisent par

¹ Pour ne prendre que les chiffres de l'Eurobaromètre de mai 2013, 31 % seulement des citoyens européens interrogés déclaraient avoir confiance dans les institutions européennes, 26 % seulement pour ce qui concerne leurs parlements nationaux, et 25 % pour leur gouvernement. Ces chiffres sont en baisse constante depuis l'Eurobaromètre du printemps 2007 (cf. Eurobaromètre Standart 79, printemps 2013 : <http://bit.ly/1iYrufS>). Le degré de confiance dans les institutions baisse également en Belgique, même s'il est plus élevé que la moyenne européenne : le « Panorama des administrations publiques 2013 » (OCDE) indique ainsi que 44 % des Belges sondés ont confiance dans le gouvernement fédéral, pour 60 % en 2007.

une poussée électorale des partis populistes un peu partout en Europe, depuis le début des années 1990, avec la montée progressive du Front national en France, du Vlaams Blok en Flandre ou du Parti de la liberté d'Autriche. Cette montée est accentuée ces cinq dernières années dans l'Europe de l'Est, dans des contextes politiques marqués par la corruption des partis traditionnels et un climat de défiance vis-à-vis de la parole politique. Dans le Nord, avec les résultats électoraux probants obtenus par le PVV de Geert Wilders, le Parti populaire danois, le Parti des vrais Finlandais ou le Parti du progrès norvégien. Mais aussi en Europe centrale et en Europe de l'Ouest, avec l'émergence du parti anti-européen UKIP de Nigel Farage et la remontée sensible du Parti national britannique. Ces tendances accompagnent en outre un souhait croissant d'un pouvoir fort et une résurgence des rhétoriques du « bouc émissaire ». Ce sont du moins sur ces arguments qu'Aube dorée, un parti ouvertement néo-nazi soutenant ouvertement la violence politique, obtient 7 % aux élections nationales en Grèce. En Grèce encore, un sondage réalisé en mai-juin 2011 révélait que 30 % des sondés souhaitent que le pays soit dirigé par un « groupe d'experts et de technocrates », 22,7 % par un « dirigeant puissant auquel Parlement et élection ne puissent pas faire obstacle » pour réformer le pays et que moins d'un quart des sondés estime qu'un gouvernement démocratiquement élu est capable de faire face à la crise.

Une défiance aux traits inédits

Une analyse rapide peut conduire à comparer ce sentiment de défiance à la situation politique de l'Europe dans les années 1930 ou à lier celui-ci à l'éclatement de la crise économique en 2008 : ces deux intuitions sont frappantes pour l'esprit, mais nous paraissent erronées – ou, pour la seconde du moins, peu opérantes.

Cette crise présente des traits nouveaux qui l'en distinguent très largement de celle des années 1930. L'Europe d'aujourd'hui s'est presque entièrement convertie au libéralisme politique et à la démocratie représentative. Elle est dominée par la figure de l'Union européenne, qui regroupe vingt-huit pays et 400 millions d'habitants sous un même chapeau politique, monétaire, commercial et macro-économique. Enfin, la situation économique et sociale de l'Europe d'aujourd'hui diffère sur des points capitaux des années 1930. Les pays d'Europe ne possèdent plus de blocs coloniaux, se sont pour l'essentiel orientés vers le secteur des services et disposent – quoi qu'on pense de leur détricotage progressif – de systèmes de protection sociale sans commune mesure avec ceux qui existaient avant-guerre.

Sur une échelle purement chronologique et électorale, l'émergence de la crise démocratique n'est pas directement causée par la crise économique en tant que telle. Un rapide survol du paysage électoral européen montre que les pays les plus touchés par la crise ne sont pas forcément ceux qui ont essuyé les poussées populistes les plus fortes ou les manifestations les plus visibles de défiance démocratique. Les gouvernements sociaux-démocrates portugais, espagnols et grecs ont certes été défaits dans les urnes, lors de scrutins se distinguant par ailleurs par un très notable taux d'abstention. Il en fut de même pour le gouvernement irlandais, dont la tête échappe au Fianna Fail lors des élections législatives du 25 février 2011. Toutefois, force est de constater que ces pays n'ont ni connu de poussée populiste ni subi – à l'exception notable du mouvement des Indignados de mai 2011 au printemps 2012 – de remise en cause fondamentale dans la rue. La politique italienne a connu de nombreux soubresauts ainsi que l'émergence du

mouvement Cinque Stelle, mais ces derniers mois marquent une relative stabilisation de la coalition gouvernementale entre le Parti démocrate et la droite classique, ainsi qu'une désagrégation progressive du berlusconisme politique.

À l'inverse, la montée de partis « hors système » – de gauche ou de droite – s'avère également marquée depuis 2008 dans des pays qu'on présente souvent comme de « bons élèves » économiques de la classe européenne : nous songeons ici aux cas de la Finlande, de l'Autriche, du Danemark, du Royaume-Uni, de la France, des Pays-Bas. Si l'on se penche plus particulièrement sur la montée des populismes de droite, les thèmes prioritaires de campagne de ces partis ne portent d'ailleurs pas essentiellement sur les dossiers économiques, mais sur la question de la sécurité, de l'immigration, de la cohésion culturelle. Les difficultés politiques que connaît la Roumanie ainsi que la victoire du Forum civique en Hongrie représentent enfin des cas complexes, mêlant une réaction de l'électorat aux politiques budgétaires des gouvernements sortants, une exaspération devant les politiques menées par le gouvernement sortant de gauche libérale² et divers éléments propres à la société politique de ces pays (phénomènes de corruption, question des minorités, résurgence du nationalisme historique hongrois...).

La montée du populisme dans des pays ou des régions considérés comme prospères est bien sûr exacerbée par la crise économique, dont la prolongation suscite le doute quant à la capacité des représentants à préserver et à augmenter le bien-être général des citoyens. Elle est en tout cas alimentée par une sorte de « chauvinisme du bien-être », mêlant le désir de préservation économique et la crainte « de ne plus faire partie du peloton de tête » dans la course à l'échalote de l'économie mondiale. La crise de 2008 et la période de dépression qui l'a suivie ont forcément influencé les opinions publiques en ce sens. Toutefois, cette anxiété diffuse préexistait largement à la crise économique. Elle conduit rarement à un rejet du capitalisme en tant que tel. Elle procède plutôt d'une crainte, parfois assumée, parfois plus honteuse, devant la mondialisation des règles du jeu économique et la relative égalisation de ses conditions de compétition – l'Europe réalisant soudain que le libre-échange prôné depuis deux siècles ne lui profitait qu'à condition de se payer sur les blocs coloniaux ou l'exploitation post-coloniale. Cette crainte relève elle-même d'un sentiment d'incertitude quant au cadre de l'exercice du pouvoir politique.

À cet égard, il est intéressant de constater que la relative radicalisation des opinions publiques ne mène pas à une radicalisation des extrêmes, mais plutôt à la structuration de nouvelles formes de populisme. Les partis populistes voire extrémistes que nous citons au début de ce texte se distinguent sous quelques points essentiels des fascismes des années 1930, des groupes de lutte armée ou des mouvements extra-parlementaires de l'après-guerre. Ils abandonnent pour la plupart une ligne raciale, un antisémitisme direct et la revendication d'une supériorité ontologique ou biologique des populations blanches ou « indo-européennes ». Ils acceptent la règle numérique du vote démocratique. Ils s'intègrent, tout en le dénonçant, certes, dans le jeu partisan – jusqu'à soutenir de l'intérieur ou de l'extérieur des gouvernements, à l'instar du PVV néerlandais, du Parti populaire danois ou du Parti du progrès norvégien. Ils tolèrent même, dans une certaine mesure, les principes de l'État de droit, n'hésitant pas à recourir aux tribunaux ou aux cours constitutionnelles afin de censurer des propos qu'ils jugent diffamatoires : si on met de côté le cas d'Aube dorée ou du NPD en Allemagne, ces partis ont par ailleurs

² En ce sens, voir K. SZOMBATI, « What is going on in Hungary », *Green European Journal*, vol. 1, février 2012.

renoncé à l'exercice direct de la violence physique et prennent des distances plus nettes avec le souvenir du nazisme et du fascisme italien.

Ces reconfigurations ne sont pas sans conséquence sur les pratiques politiques des partis concernés ainsi que sur leurs programmes politiques – nous pensons par exemple à leurs positions en matière sociétale (avortement, statut des minorités sexuelles...). Elles les rendent plus acceptables pour les électeurs que l'image des miradors effraie, mais que la présence d'un étranger sur le palier inquiète. Elles leur permettent en outre de reprendre à leur compte certains éléments choisis du langage démocratique. Ainsi que l'analyse Pierre-André Taguieff, les valeurs de différence et de diversité culturelle sont exaltées quand elles permettent de justifier la séparation et la préservation des collectivités nationales, ou de condamner – utilisant parfois le même discours que la gauche radicale – l'ingérence européenne ou américaine en matière internationale.

Les conceptions universalistes du politique sont, quant à elles, valorisées dès lors qu'elles justifient la défense d'un corpus unifié de valeurs et permettent de récupérer les notions traditionnellement associées au libéralisme démocratique. La laïcité ne conduit plus à séparer la sphère sociale de la sphère de l'État, mais à critiquer l'action des corps intermédiaires et à pointer l'incompatibilité de certaines cultures ou civilisations avec ce qui est dorénavant présenté comme la « culture politique » ou les « valeurs fondamentales » de la communauté politique – l'assimilation des « us et coutumes » du pays aux règles partagées par la collectivité renversant de manière curieuse le principe de séparation entre l'État et la société. Un soudain enthousiasme pour les valeurs de la liberté d'expression permet à ces partis de mieux dire tout haut ce que le peuple est censé penser tout bas, tout en n'hésitant pas à poursuivre en justice les critiques trop vigoureuses. L'idéal d'égalité est prôné dès lors qu'il marque la solidarité des membres authentiques de la communauté vis-à-vis de la figure de l'étranger. Si l'égalité n'est jamais défendue en tant que telle, les nouveaux populismes comme la nouvelle extrême droite présentent l'irruption de la différence comme une atteinte grave au bien-être de tous. Enfin, dans un pays comme la France, par exemple, la marchandisation et l'« américanisation du monde » seront abondamment critiquées au profit du retour des solidarités chaudes et de la fermeture des frontières.

Or, si ces glissements traduisent de réelles transformations programmatiques, ils maintiennent inchangés les traits caractéristiques du populisme nationaliste et de l'extrême droite. Ces mouvements ne considèrent pas la politique comme un affrontement entre concurrents ou adversaires, mais comme l'opposition fatale et renouvelée de l'ami et de l'ennemi, qu'on ne déteste pas forcément, avec qui on fraiera même à distance, mais dont l'existence est vouée à rester radicalement étrangère à la communauté politique. C'est ce rêve ambigu d'une société enfin débarrassée de la figure schmittienne de l'« ennemi », qui permet par exemple de comprendre que, plus encore que des considérations d'ordre économique et ethnique, l'argument central que la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) avance pour scinder l'État belge consiste à affirmer qu'un même pays ne peut voir coexister deux démocraties qui ne se comprennent pas – et, plus important, sont vouées à ne pas se comprendre. On peut négocier un traité militaire avec l'Arabie saoudite, mais le Saoudien reste un Arabe et sera refoulé aux frontières.

Et, de manière générale, la communauté politique n'est considérée comme une société d'égaux que dans la mesure où elle est formée de personnes semblables, qu'il s'agisse du « Français de souche », du « vrai Finlandais » ou du « hardwerkende Vlaming ». Qu'ils s'avouent d'extrême droite, se disent nationalistes ou s'affirment « populaires », ces partis

développent une conception unitaire du politique ; le peuple forme un tout. Ils proposent une vision naturaliste de la communauté politique : le peuple est un ensemble stable aux caractéristiques intrinsèques identifiables. Ils récusent la logique délibérative au profit d'une logique acclamative : la pratique de la discussion est le fait d'élites déconnectées, perdues dans la défense divisée de leurs intérêts, ne tenant pas compte de la voix grondante de la majorité silencieuse. Si ces partis jouent les règles du jeu démocratique, ils rejettent donc le libéralisme politique. Les institutions sont un passage obligé pour la prise du pouvoir. Les élections expriment la souveraineté populaire. Mais la démocratie n'a pas pour objectif de promouvoir le pluralisme politique ou de garantir le pluralisme social. Les nouveaux populismes de droites afficheront des convergences de façade avec la gauche souverainiste, mais combattront l'action sociale et syndicale. Ils assumeront, voire appelleront de leurs vœux, le choc civilisationnel des capitalismes, mais critiqueront la libre circulation des biens, personnes, et services. Ils défendront un appareil d'État fort, mais seront opposés aux mécanismes de protection du travail.

La montée et la restructuration des populismes nous rappellent bien sûr qu'il n'y a rien de plus ancré dans la pensée politique que l'idée de « crise démocratique ». La démocratie est un régime suspect par essence, puisqu'elle consiste à donner à tout citoyen le droit de penser et dire que ce que les autres pensent et disent est stupide. Comme le montre Canfora³, la pensée politique s'est toujours montrée profondément sceptique quant aux vertus de la démocratie. D'Aristote à Schumpeter, l'idée que l'exercice de la souveraineté du peuple puisse construire l'intérêt général est considérée comme hasardeuse au mieux. Soit elle échoue à remplir ses objectifs, puisque le peuple démocratique ne représente trop souvent qu'une masse passive ou un agrégat d'intérêts irréconciliables. Soit elle est simplement un simulacre, permettant aux plus puissants ou aux plus riches de garder le pouvoir avec l'assentiment du plus grand nombre. Comme Manin le soulignait dans ses *Principes du gouvernement représentatif*, il n'est pas inutile de se souvenir que la mise en place de ce que nous définissons aujourd'hui comme étant la forme-type même de la démocratie, à savoir le régime représentatif, est en fait un compromis historique assumé entre des aspirations de type démocratique et la volonté de les contenir dans les bornes supposées de la raison – figurée par la sélection d'une élite supposée de représentants politiques. Que le bien-être puisse être légitimement construit même par les membres les plus incompetents de la collectivité, et que cette construction collective ne soit pas un théâtre d'ombres au profit des plus puissants, est toujours apparu comme une idée acrobatique.

Toutefois, l'état de défiance actuel présente aussi des dimensions propres, structurelles, qui, au vrai, devraient nous conduire à réfuter le terme même de « crise » démocratique. Ces causes ne sont pas engendrées par la crise économique. Elles comptent au contraire parmi ses facteurs. Elles consistent en un épuisement idéologique profond, en une déstabilisation de l'idée de communauté politique, et une perte de signification des traductions institutionnelles de l'idéal démocratique.

Plus de valeurs, ma bonne dame : tous des bons à rien

Un épuisement idéologique tout d'abord. Si on met de côté la question des inégalités sociales au sens strict, les conflits politiques n'ont jamais été plus pacifiés qu'aujourd'hui

³ L. CANFORA, *La démocratie. Histoire d'une idéologie*, Paris, Seuil, 2006.

dans l'Union européenne. Le communisme n'est plus perçu comme une alternative et pas davantage comme un croque-mitaine. Le compromis libéral-démocrate s'est largement imposé. Les interlocuteurs sociaux ne participent pas partout à la négociation et/ou à la mise en œuvre des politiques sociales, mais bénéficient néanmoins d'un statut légal. Enfin, on a vite fait d'oublier le degré de violence politique que l'Europe a connu jusqu'au tournant des années 1980, que celle-ci fut perpétrée par des forces de police ou par des groupements politiques extra-parlementaires. En revanche, la fin des programmes majuscules marque aussi une période de résignation pour le débat politique. La démocratie chrétienne a perdu une grande part de sa base confessionnelle ainsi que la part d'attraction qu'elle exerçait dans un monde bipolaire : à l'instar de la CDU en Allemagne, les partis qui en portent encore le flambeau vivace ont quitté un positionnement interclassiste pour se repositionner au centre-droit de l'échiquier politique. Le libéralisme, quant à lui, ne paraît plus pouvoir donner les clés de ses promesses économiques et sociales, à savoir l'atteinte simultanée d'une croissance élevée, du développement économique, de l'épanouissement de la classe moyenne et – *in fine* – d'une élévation générale du bien-être : pour reprendre le vocabulaire de Smith, le libre-échange ne favorise plus forcément la richesse des nations et des individus qui les composent.

Enfin, la social-démocratie se présente depuis vingt ans comme une doctrine d'ajustement social du capitalisme. Soit celle-ci redéfinit son identité autour de valeurs « progressistes » ou « démocrates », comme si l'adhésion au libéralisme politique suffisait pour définir un modèle de redistribution. Soit la social-démocratie se présente comme une version « réaliste » du socialisme sans que les lignes autour desquelles s'articule sa conception non idéale de la justice soient clairement définies pour autant. Au vrai, la social-démocratie ne propose plus ni contenu ni méthode propre pour construire un compromis entre capital et travail. Elle cherche surtout à promouvoir – ou simplement parier sur – la croissance économique la plus élevée possible tout en préservant la stabilité sociale. À cet égard, la crise économique comme la montée de pays de blocs économiques concurrents rappelle en creux que la social-démocratie s'est épanouie sur le succès des idées qu'elle prétend combattre, qu'il s'agisse de la croissance économique sur la base d'un régime d'accumulation des biens, de la mise en place d'un marché le plus global possible de services et de biens, de la rente héritée des empires coloniaux.

La disparition de ces conditions semble avoir asséché également la manne à partager. Dans ce cadre, la redistribution des richesses laisse la place à une logique d'assistance aux plus faibles, désormais justifiée au nom de l'« inclusion » ou de la « cohésion » sociale. La mise sous le boisseau de l'idéal d'égalité sociale ne conduit pas seulement à un doute généralisé quant à la capacité des institutions politiques à promouvoir le bien-être de tous. Elle fragilise également le sens même du principe d'égalité politique. L'idée qu'un régime légitime doit promouvoir l'expression pluraliste des volontés individuelles, ou qu'il repose sur la mise en place d'une citoyenneté partagée est constamment détournée par le constat que certains acteurs disposent de tellement plus de ressources, de voies d'accès au pouvoir, voire d'opportunités d'échec. Pour beaucoup, la démocratie n'est pas seulement décevante parce que ses acteurs semblent incapables de produire des décisions justes et/ou efficaces, mais parce qu'elle est perçue comme un simulacre.

Le pouvoir sans territoire

Cette impression d'impuissance idéologique s'accompagne d'une difficulté croissante à identifier la base sociale sur laquelle porte la démocratie. En d'autres termes, il devient plus compliqué pour les citoyens de savoir à qui s'adressent les règles collectives et d'où elles émanent. L'idée qu'à toute démocratie est supposée correspondre une communauté et à toute communauté un territoire est battue en brèche. Il est banal de rappeler que la gestion publique fait face à un double processus de dénationalisation et de désétatisation⁴. Ce processus ne conduit pas seulement à remettre en cause l'État-nation comme référent de la décision politique. Il conduit également à l'élimination du droit et de l'administration moderne, caractérisée par la séparation des pouvoirs et des fonctions politiques, la pyramide des normes juridiques, le principe de l'État de droit, le monopole de l'État sur les administrations collectives. L'émergence de ce que François Ost et Michel van de Kerchove appelèrent un « droit en réseau »⁵ ne représente pas forcément une défaite du droit devant la force. Elle répond à des contraintes propres, elles-mêmes associées à des aspirations croissantes à davantage de souplesse, de réflexivité, d'ouverture dans la conception et l'application de la norme. Elle tend toutefois à accroître les incertitudes du citoyen quant aux lieux, procédures et acteurs de la décision.

Qui décide ? Les États, des institutions internationales publiques ou privées, des réseaux d'acteurs ? Quelles sont les étapes de la décision ? Comment est-il possible de les influencer ? Les transformations contemporaines du champ juridique donnent l'impression que l'action des représentants devient soit illisible – quand la décision est prise par des représentants élus ou cooptés, au troisième, voire quatrième degré, au sein d'instances de plus en plus éloignées du regard public – soit dérisoire. Les règles collectives ne sont pas seulement édictées à l'extérieur du territoire national, par des institutions internationales ou supra-nationales. Elles sont également édictées en dehors de tout référent territorial, et en toute autonomie des régimes légaux nationaux, que ces règles prennent la forme de lois et de règlements assortis d'un régime de sanctions obligatoires, ou de recommandations, d'indicateurs, de rapports aboutissant à des sanctions sociales par les pairs.

Le premier exemple qui vient à l'esprit est bien sûr l'entreprise commerciale, ou plutôt la multitude d'entreprises commerciales dont les activités échappent à un ordre juridique national particulier. Mais nous pourrions aussi évoquer le système de « *peer pressure* » mis en place par les agences de notation internationale, la juridicité « grise » du droit sportif international, ou le développement d'une *mercatoria* – un ensemble de règles de droit servant à encadrer les relations contractuelles entre commerçants –, en grande partie détachés des contingences étatiques. À cet égard, la question posée aux partis, aux institutions, aux citoyens n'est pas seulement, ni même essentiellement, de savoir si le niveau national est le plus adéquat pour gérer les affaires publiques. Mais de s'interroger sur la manière d'assurer une prise démocratique sur des institutions sociales qui, distinctes de l'État, influencent pourtant considérablement la vie de la collectivité.

⁴ JESSOP B., « Capitalism and its future: remarks on regulation, Government and Governance », *Revue of International Political Economy*, 1997, n° 4, p. 561-581 ; AMAN A., « Globalization, Democracy, and the Need for a New Administrative Law », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2003, n° 10, p. 125-155.

⁵ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

Le pouvoir sans le peuple

Enfin, et ramassant d'une certaine manière les deux premiers points, le sentiment collectif de défiance procède d'une perte apparente de signification de l'idéal démocratique. Le basculement de la démocratie vers un régime fort où le gouvernement technocratique n'est pas le fait d'une prise de pouvoir soudaine par les mouvements fascistes ou un mystérieux groupe d'experts en costume cravate, mais de la remise en cause progressive, passive de l'idée que la légitimité politique découle de l'exercice collectif de l'égalité politique de chacun.

Cette remise en question passe d'une part par une neutralisation et un détournement progressif du principe représentatif, ainsi qu'en témoigne un rapide survol du fonctionnement actuel des institutions européennes. Souvent contestées pour leur fonctionnement obscur ou bureaucratique, les institutions européennes ont peut-être contribué à endiguer – fût-ce *a minima* – les poussées antidémocratiques les plus graves en Europe. Elles fonctionnent par ailleurs de manière plus démocratique qu'il y a seulement dix ans, qu'il s'agisse de l'extension des pouvoirs du Parlement européen ou de l'écho médiatique de plus en plus large que reçoivent les politiques européennes. Toutefois, leur fonctionnement nourrit également un profond sentiment de dépossession collective, indépendamment même du contenu des politiques menées pour lutter contre la crise bancaire et financière. Sur le papier en effet, l'existence de l'Union européenne a permis à ses États membres d'échapper aux dynamiques inflationnistes, de coordonner une réponse macro-économique commune à la crise et de mettre en œuvre certains éléments de fédéralisme budgétaire : la nature de ces choix peut être contestée, mais pas leur effectivité.

Ce que la crise met en lumière, ce n'est pas l'absence d'action de l'Union européenne, mais son manque perçu de qualité démocratique, dont les éléments préexistent en réalité à la crise. La Commission européenne est perçue comme un organe de décision à la fois partial, illisible et non contrôlé par le peuple. Les activités du Parlement européen ne suffisent pas à construire un espace public commun à l'Union européenne, dont elles auraient pourtant besoin afin de susciter un sentiment plus ancré de légitimité. Enfin, le fait que le Conseil européen est composé de représentants des gouvernements nationaux ne le rend pas démocratique pour autant : quelles que soient les positions idéologiques défendues sur ces questions, les débats ayant eu lieu sur la conclusion d'un éventuel traité transatlantique avec les États-Unis ou la conclusion du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG) laissent l'impression que le fonctionnement du Conseil européen est court-circuité par le directoire de certains États membres importants, que la Commission européenne se saisit de cette occasion pour exercer sur les politiques nationales une influence que les traités ne lui accordent pas, que le travail du Parlement européen reste aux marges du processus de décision et que les travaux du Conseil sont loin de correspondre aux exigences de publicité d'un processus démocratique.

La démocratie ne consiste pas seulement en l'octroi du droit de vote et en l'exercice de la représentation, mais en l'octroi à chaque citoyen de ce que la littérature politique anglo-saxonne appellerait un « *equal say* », à savoir une prérogative de même nature de faire valoir non seulement son point de vue, mais son idée de ce qui doit être fait. Le fonctionnement de l'Union européenne donne *a contrario* l'impression que la légitimité représentative des représentants du Conseil, que la publicité des activités de la Commission

européenne et que les débats des parlements européens et nationaux ne permettent pas de faire remonter les opinions issues de l'espace social et de la société civile. La justification des institutions démocratiques par la représentation atteint ses limites dès lors qu'elle conduit à justifier le processus d'adoption des traités additionnels au Pacte de stabilité – les mesures dites « Six-Pack », « Two-pack », ainsi que le Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination européenne – et de croissance européen sur la base du simple fait que ses négociateurs sont des représentants élus. Réduire la démocratie à un rapport infiniment dilué entre le vote du citoyen, la formation d'un programme de gouvernement, et la traduction négociée de ce programme au niveau européen, tout cela renforce l'idée que le scrutin démocratique n'exerce qu'un impact dérisoire sur la gestion publique.

En ce sens, la crise démocratique n'est pas seulement liée à une neutralisation de la représentation politique, mais aussi à un détournement de l'idéal pluraliste au profit d'un nouveau type d'élitisme. En réponse aux mouvements populistes évoqués ci-dessus, certains estiment aujourd'hui que la démocratie n'évitera de dériver vers le règne aveugle de la foule qu'en développant, presque à regret, des formes de gouvernements mixtes capables de représenter la société dans sa diversité tout en y extrayant une parole rationnelle. Un régime légitime devra dès lors tempérer la vie politique partisane en instaurant des contrôles juridiques sur l'action, ou des mécanismes discursifs et éducatifs afin d'assurer la réflexivité, l'impartialité, mais aussi la culture civique du débat public⁶. Il contrastera en tout cas avec l'idée que la légitimité démocratique repose avant tout sur l'égalité politique des citoyens : la légitimité démocratique consiste soit « dans une expression saine et ouverte des conflits d'intérêts et des différends d'appréciation »⁷, soit en l'instauration de lieux d'impartialité chargés d'assurer les conditions équitables du débat politique. Dans ce cadre, les prétentions réelles au pouvoir des membres de l'espace social sont évacuées au profit du développement de « systèmes délibératifs »⁸ chargés de les sélectionner et les distiller dans l'espace politique. Les critiques politiques et théoriques du principe représentatif mènent à un discours ambigu sur les vertus de la démocratie d'« acteurs » ou de la polyarchie. De Majone hier à Scharpf ou Rosanvallon plus récemment, une ample littérature exaltera ainsi les vertus du gouvernement par la concertation des acteurs, la mise en place d'agences indépendantes et pluralistes, la création d'organes de contrôle intermédiaires chargés de contrôler le pouvoir ou de multiplier ses instances.

« La grève est inutile », lit-on parfois dans la presse : au peuple invisible semble devoir se substituer le peuple disparu. Le dévoiement populiste de l'idée démocratique consiste à rechercher le langage angélique dans l'existence supposée d'une communauté de pensées ou de sentiments. Le nouvel élitisme pluraliste cherche quant à lui le moyen miraculeux de synthétiser les différentes opinions exprimées au sein de la société sous une parole enfin claire et rationnelle. En Belgique comme au niveau de l'Union européenne, la mise en place d'une société civile professionnalisée, hyperspécialisée et étroitement reliée aux leviers de pouvoir permet sans doute d'assurer un relai cognitif entre la sphère

⁶ ROSANVALLON P., *Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p. 121-194 et p. 258 ; FERRY J.-M., *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.

⁷ ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique*, op. cit., p. 191.

⁸ Pour une discussion sur la question, voir PAPADOPOULOS Y., « On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more », et PARKINSON J., « Democratizing deliberative systems », in PARKINSON J. et MANSBRIDGE J. (dir.), *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*, Cambridge University press, 2012, p. 125-150 et p. 173-177.

publique dans son ensemble, à savoir les différents lieux où sont discutés et débattus les enjeux collectifs, et l'espace politique à proprement parler, à savoir le lieu où la décision collective est délibérée et exécutée. Elle fait toutefois l'impasse sur la participation des citoyens. Elle conduit également à confondre la sphère de la société civile et politique, et l'espace public proprement dit. Pour le fonctionnaire ou le lobbyiste européen se rendant accueilli par les bornes d'information télévisées du Berlaymont ou du bâtiment Spinelli, peu d'endroits sont plus transparents et inclusifs en leur sein que le quadrilatère de bâtiments formant le quartier européen à Bruxelles. Peu de milieux sociaux font circuler l'information politique de manière aussi fluide qu'au sein du système consociatif belge. Mais il s'agit d'un espace qui reste restreint spatialement, qui n'inclut que les sphères les plus organisées de la société civile et qui laisse donc le citoyen sur le bord de la route.

Le régime démocratique ne se réduit pas à aménager les conditions du pluralisme politique et du contrôle mutuel. Il désigne un mode particulier de participation à la vie politique, que Hans Kelsen désignait dans l'entre-deux-guerres comme une « société de frères ». *A contrario*, le gouvernement représentatif est avant tout un régime mixte mêlant, pour reprendre Manin, des traits de souveraineté populaire et des traits élitaires. Ces traits élitaires se renforcent dès lors que la répartition des responsabilités entre les différentes instances représentatives n'est pas clarifiée. Que la construction d'un consensus au niveau fédéral, national ou européen demande de combiner des intérêts tellement divers que les décisions les plus simples requièrent une négociation à huis clos. Et que la mise en place de conférences diplomatiques multi-niveaux en vient à accroître la présence des organes exécutifs. La courroie de la représentation populaire n'opère plus comme un moyen de légitimation, mais comme un mode pratique de désignation des acteurs amenés à négocier la décision publique. Qu'il s'agisse du niveau national, régional ou européen, les institutions ne parviennent pas à justifier en quoi le principe représentatif a une valeur intrinsèquement démocratique. Enfin, alors que la fonctionnalité et la rationalité des institutions représentatives sont loin d'être évidentes, la mise en place de processus délibératifs ou de techniques de démocratie directe est hâtivement écartée pour son caractère impraticable ou sa dimension populiste – comme si « davantage de pédagogie » ou la « culture du résultat » répondait davantage au sentiment des citoyens d'être dépossédés de la décision politique.

Le déroulement de la crise financière depuis 2008 a rappelé que notre système économique et politique permet à un très faible nombre de personnes d'influencer de manière déterminante les conditions de vie de l'ensemble des membres de la collectivité. Elle a mis en lumière le fait que l'existence de profondes inégalités économiques compromet le sens même de l'égalité politique – le slogan « *We are the 99 %* » représentant moins un coup de gueule contre les aspects proprement économiques du capitalisme qu'un cri de rage contre la captation par certains de l'ensemble des ressources économiques, culturelles et politiques. Mais surtout, elle traduit une crise idéologique et démocratique qui lui préexiste et dont elle partage en partie les causes. Une crise idéologique, comme si la promesse d'une croissance financière ininterrompue était devenue le seul projet de développement politique possible. Une crise de la régulation, comme si la figure de l'État était devenue un obstacle à la fois moral et pratique à la libération des énergies économiques. Et une perversion du sens donné à l'égalité politique, ici réduit à la liberté de l'individu économique, et là mis sous cloche par les instances administratives ou gouvernements d'experts chargés de proposer les mesures « détachées du court terme » pour lutter contre la crise.

Le recul du populisme ne dépend pas seulement d'un combat politique patient ou d'une reprise économique, mais aussi d'un travail idéologique critique. Ce travail devra permettre d'exhumer les raisons pour lesquelles la nouvelle extrême droite parvient si avantageusement à reprendre les oripeaux théoriques de ses adversaires tout en conservant la même matrice. Il demandera en particulier, pour la gauche comme pour la droite, de raviver leur réflexion théorique tout en prenant acte que les conditions d'émergence du libéralisme et du socialisme démocratique soit ont disparu, soit sont profondément transformées. Enfin, sans réflexion sur les formes de la participation politique, la manière de réintroduire de l'aléatoire dans la sélection des dirigeants, la reconnexion de l'espace public avec les espaces de décision (en ce compris les espaces de décision économiques), et les conditions de prédistribution, on n'a pas le droit de s'étonner que le citoyen alterne entre un profond sentiment d'impuissance et un profond sentiment d'injustice. Et on continuera à assister à la montée de partis cherchant à ressusciter l'aspiration à des frontières clairement définies, le fantasme d'un peuple majuscule et le goût reposant de la simplicité.

Cet article a été publié dans : *La Revue nouvelle*, n° 4-5, avril-mai 2014, pages 60-71.

Pour citer cet article dans son édition électronique : John PITSEYS, « La dépossession démocratique », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} avril 2014, www.crisp.be.