CRISE SOCIALE

N'exposons pas la démocratie aux dangers du ressentiment

Répondre à l'exaspération des « gilets jaunes » par un référendum menace les garanties fixées par l'Etat de droit, estime le professeur de droit public Alexandre Viala

Par ALEXANDRE VIALA

Parmi les grilles de lecture du mouvement des « gilets jaunes » figurent les travaux de Christophe Guilluy, dont il est permis de reconnaître la prescience. Ce géographe a forgé, il y a une dizaine d'années, le concept de « France périphérique » pour désigner une partie du corps social qui souffre, à l'écart des métropoles, de décrochage économique et d'inaptitude à bénéficier des fruits de la mondialisation. Les « gilets jaunes », dont le profil sociologique est observable dans toutes les grandes démocraties occidentales, seraient les héritiers malheureux d'une classe moyenne aujourd'hui disparue qui constituait, avant les bouleversements de la désindustrialisation, le socle de la social-démocratie.

Comme la nature a horreur du vide, ils se sont réfugiés, sur fond de crise du syndicalisme et de délitement des corps intermédiaires, dans l'abstention ou laissés séduire par les sirènes du nationalisme. Voilà pourquoi, de manière générale, tout en bénéficiant de l'appui de l'opinion, le mouvement des « gilets jaunes » inspire en même temps des craintes légitimes en raison de sa relative proximité avec des discours culturellement associés à la démocratie illibérale.

Déclenchée à l'origine par l'adoption d'une mesure fiscale perçue comme injuste, cette révolte n'a pas qu'une signification économique. Elle exprime en même temps le déclassement culturel des « gilets jaunes » et une forme singulière de ressentiment contre les élites. Les violences perpétrées lors des rendez-vous hebdomadaires du mouvement en sont le signe et constituent la réponse au mépris de classe dont ses acteurs se sentent victimes. C'est à l'aune de cette interprétation symbolique de la crise que peut s'expliquer le lien entre la personnalité d'Emmanuel Macron, élève brillant de la méritocratie, et la haine singulière dont il est l'objet.

NOUVEAU CLIVAGE

Mais c'est également à cette aune que peut se comprendre le nouveau clivage qui oppose aujourd'hui, en lieu et place de l'ancienne bipolarité entre la droite et la gauche, une démocratie de la raison qu'incarnent les formations modérées (de droite comme de gauche) à une démocratie du ressentiment que représentent les formations radicales (de droite comme de gauche). Ce clivage est particulièrement volcanique dans la mesure où le camp de la raison, qui a su éteindre, à la faveur du succès présidentiel et législatif de La République en marche (LRM), la querelle entre la droite et la gauche modérées, érige au rang d'unique alternative le camp du ressentiment. Un ressentiment d'autant plus ravageur qu'il est la réponse pathologique à l'un des traits caractéristiques du gouvernement actuel, qui n'est pas le plus conforme à l'idéal démocratique et vis-à-vis duquel se dressent inconsciemment les « gilets jaunes » : sa nature épistocratique.

Dans ces colonnes, j'avais proposé de définir le macronisme comme une forme d'épistocratie (*Le Monde* du 19 octobre 2017). Rarement employé en Europe continentale mais familier de la culture anglo-saxonne, le mot « épistocratie » désigne un régime politique qui puise sa légitimité dans le savoir des experts plutôt que dans la volonté du peuple. L'idée démocratique, qui consiste à confier le pouvoir au peuple, résulte d'une approche sceptique, au terme de laquelle la raison étant incapable de définir ce qui est juste en soi, la légitimité d'un commandement ne peut reposer que sur l'autorité. En démocratie, cette autorité est celle de la majorité des suffrages. L'épistocratie exprime au contraire une forme d'optimisme épistémologique en vertu duquel la raison serait capable de produire des vérités éthiques et morales. L'idée épistocratique traduit alors une conception cognitiviste, selon laquelle il existe des vérités politiques qu'il serait possible, grâce à l'usage de la raison, de connaître.

En même temps, cet optimisme épistémologique suppose qu'une telle connaissance n'est pas donnée à tous et n'appartient qu'aux seuls individus « éclairés ». Dans l'absolu, l'épistocratie est donc une forme d'aristocratie intellectuelle et s'oppose au concept de démocratie car elle exclut la nécessité d'en recourir au peuple pour faire les lois. Le patron des députés LRM, qui mit maladroitement la crise des « gilets jaunes » sur le compte d'un excès d'intelligence et de subtilité, n'est pas Platon, mais l'on sait que celui-ci, penseur emblématique de l'épistocratie, estimait souhaitable, dans *La République*, de confier le pouvoir aux philosophes.

MACRON ET LA RHÉTORIQUE

Mais si ce type de proposition épistocratique n'est qu'une réaction aux manifestations populistes de la démocratie du ressentiment, une certaine dérive épistocratique repérable dans nos démocraties libérales est de nature, en retour, à alimenter le ressentiment et, par voie de conséquence, le populisme. Tel est le mécanisme qu'on a vu à l'œuvre à l'origine du mouvement des « gilets jaunes ». Leur revendication originelle, tirée de leurs difficultés à boucler leurs fins de mois, constituait la réponse prévisible à ce qu'il est permis d'appeler un sophisme épistocratique.

En quoi consistait le sophisme ? Un pouvoir postpolitique, prétendument affranchi du vieux clivage gauche/droite, invoquait les données de la science pour cautionner, derrière l'alibi écologique, une politique de l'offre destinée en réalité à satisfaire les exigences de lutte contre les déficits imposés par Bruxelles. Ce fameux *greenwashing*, qui consiste à peindre en vert une politique néolibérale qui ne s'assume pas comme telle, est la parfaite illustration de l'instrumentalisation du savoir au service du pouvoir : un procédé rhétorique est mobilisé pour donner à une politique les apparences de la rationalité en l'habillant derrière le paravent commode d'une vérité scientifique.

Les « gilets jaunes » n'étaient pas dupes et obtinrent rapidement le retrait de ces taxes. Dans l'élan de leur revendication de départ, strictement économique, ils ont alors émis un certain nombre de doléances qui intéressent justement la question démocratique. Parmi celles-ci, figure principalement le référendum d'initiative citoyenne (RIC). Derrière cette revendication destinée à opposer la voix du peuple à un pouvoir prompt à parer ses réformes de l'objectivité du savoir, les « gilets jaunes » font valoir qu'en démocratie, la légitimité d'une décision ne repose pas sur la raison, parfois instrumentalisée, mais sur la volonté du plus grand nombre. En opposant la volonté à la raison, leur définition de la démocratie prend alors le risque d'exposer l'Etat de droit aux foudres du ressentiment populaire au détriment des minorités, des libertés individuelles, du respect de la Constitution ou de nos engagements internationaux.

LES « GILETS JAUNES » FONT VALOIR QU'EN DÉMOCRATIE LA LÉGITIMITÉ D'UNE DÉCISION NE REPOSE PAS SUR LA RAISON, PARFOIS INSTRUMENTALISÉE, MAIS SUR LA VOLONTÉ DU PLUS GRAND NOMBRE

Même Jean-Jacques Rousseau, peu suspect de complaisance épistocratique en raison de son attachement à la notion de volonté générale, mettait en garde le peuple qui, écrivait-il, *« veut toujours le bien mais de lui-même, ne le voit pas toujours »*. Introduire cet outil démocratique dans nos institutions sans prévoir, au moins, l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des projets de loi soumis à la vox populi, reviendrait à guérir le mal épistocratique par un mal encore plus dévastateur. L'antagonisme entre un despotisme éclairé dont l'épistocratie est le nom et la démocratie illibérale vers laquelle peut conduire l'institution d'un RIC sans garantie constitutionnelle, est le reflet du nouveau clivage, explosif, qui affecte nos démocraties contemporaines. Il faut espérer que le débat national annoncé par Emmanuel Macron pour sortir de cette crise puisse faire émerger des solutions susceptibles de nous soustraire à ce manichéisme. Mais le défi est de taille. ■

Alexandre Viala *est professeur de droit public à l'université de Montpellier*

Référendums d'initiative citoyenne : l'exemple italien

Pour le constitutionnaliste Dominique Chagnollaud de Sabouret, l'article 71 de la Constitution italienne constitue un véritable progrès démocratique dont la France pourrait s'inspirer, à condition de mieux l'encadrer

Par DOMINIQUE CHAGNOLLAUD DE SABOURET

En l'absence de consultations décisives comme l'étaient les élections législatives pendant un septennat – lesquelles ont conduit en France à trois cohabitations –, d'élections à mi-mandat comme aux Etats-Unis, d'élections anticipées comme en Grande-Bretagne, le quinquennat n'autorise plus, sauf à l'initiative de l'exécutif, de consultation populaire par la voie du référendum, dont l'usage fut pourtant courant sous la République gaullienne. Passons sur le « référendum d'initiative partagée » introduit par la révision constitutionnelle de 2008. Son encadrement est tel qu'il n'a aucune chance de prospérer.

Le pouvoir exécutif n'est donc plus en mesure de ressourcer sa légitimité ou tout simplement de constater si son projet de gouvernement bénéficie d'un soutien populaire, sinon par les sondages. C'est pourquoi le référendum d'initiative « citoyenne », en réalité populaire, refait surface et devrait faire partie du débat national voulu par le chef de l'Etat dans ses vœux du 31 décembre 2018, en plein mouvement des « gilets jaunes », mouvement qui revendique sa mise en place. Ce type de référendum englobe bien des procédés permettant au peuple de voter ou d'abroger une loi, à son initiative. Il existe dans deux Etats fédéraux, aux Etats-Unis et en Suisse, où il contribue également à la *« démocratie de concordance »*, le Parlement cherchant parfois à trouver une solution de compromis pour l'éviter. Mais l'exemple italien demeure, dans tous les sens, le plus instructif quant à son usage.

L'article 71 de la Constitution italienne dispose que le peuple *« exerce l'initiative des lois au moyen d'une pétition formulée par cinq cent mille électeurs au moins et* doit ensuite suivre le processus législatif normal et donc être votée par le Parlement. Cette procédure d'initiative indirecte est peu utilisée, au contraire du référendum abrogatif ou *« veto législatif »*, qui permet au peuple de s'opposer à une loi adoptée, en vertu de l'article 75 de la Constitution. Cette abrogation de la loi peut être totale ou partielle. La demande doit être faite par cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux.

EN ITALIE, CETTE PROCÉDURE EST TRÈS ENCADRÉE PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE, QUI EXAMINE AU PRÉALABLE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU

RISQUE DE DÉMAGOGIE

Cette procédure est très encadrée par la Cour constitutionnelle, qui examine au préalable la constitutionnalité du référendum projeté (le référendum n'est pas admis notamment pour les lois fiscales, d'amnistie, de ratification des traités internationaux) : aussi, en février 1997, la Cour a rejeté douze demandes de référendum, dont trois contraires à la Constitution. Le Bureau central des référendums, composé de hauts magistrats, contrôle la régularité de la demande. Le référendum n'a pas lieu si le Parlement remanie sensiblement le texte en question. Enfin, pour être valable, la participation électorale doit atteindre au moins 50 % des électeurs inscrits.

Cette procédure a d'abord été utilisée pour contester le système politique par le petit Parti radical (4 % des voix). En 1981, il fut à l'initiative de onze référendums dont six furent écartés, compte tenu de leur objet, par la Cour constitutionnelle – les cinq référendums restants n'aboutissant pas. On imagine très bien en France qui en serait à l'origine. Pour autant, les partis « de gouvernement » ont été contraints de prendre en compte la volonté populaire, même hostile au procédé, fut néanmoins à l'origine d'un référendum (sur l'indexation des salaires) destiné à censurer, sans succès, la politique du gouvernement. Puis cette procédure s'est banalisée : à partir de 1987, la plupart des partis politiques seront à l'initiative de référendums aboutissant tous à une abrogation, dans des domaines variés (à propos des centrales nucléaires par exemple).

En 1990, à nouveau, trois référendums, à l'initiative cette fois des écologistes, consacrent la victoire du « oui » à l'abrogation (chasse, pesticides), mais sans recueillir la participation de la majorité des électeurs inscrits. En 1991, de même, le référendum confirme largement, à 95 %, le passage à un mode de scrutin majoritaire pour l'élection des députés (62 % de participation). Et huit référendums en 1993 ont connu une participation sans précédent (plus de 77 % des inscrits) et ont conduit notamment à la remise en cause du financement public des partis... On voit ici le risque de démagogie.

Depuis lors, le référendum abrogatif s'est banalisé. Des référendums, le plus souvent à questions multiples, ont été organisés en 1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2005 et 2009 sans que le quorum de 50 % soit toujours atteint. En 2011, les Italiens ont ainsi abrogé la privatisation de l'eau, les projets de construction de centrales nucléaires, la faculté pour le président du Conseil et les membres du gouvernement de ne pas répondre aux convocations judiciaires du fait de leurs fonctions, contestant ainsi le régime politique du gouvernement Berlusconi.

Récemment, en 2016, un référendum a ploitation, limitée dans le temps. En 2017, celui lancé par les syndicats contre les lois travail a réussi et contraint le gouvernement à abolir deux dispositifs concernant les salariés : celui relatif aux chèques-service par lesquels les employeurs pouvaient rémunérer les travailleurs précaires pour quelques heures de travail, mais aussi celui relatif au principe de non-responsabilité des donneurs d'ordre dans un contrat de sous-traitance ne respectant pas le droit du travail, etc.

Le référendum d'initiative populaire sous sa forme dite abrogative est en réalité un référendum de proposition, puisqu'il consiste à amender la loi votée par le Parlement. Est-il le cheval de Troie du populisme ou un complément nécessaire à la démocratie représentative, ce qu'il a toujours été ? A condition de ne pas devenir une auberge espagnole, il doit être strictement encadré dans le temps, et son domaine restreint uniquement aux matières législatives, et non organiques ou indirectement constitutionnelles ; de même, cet encadrement devrait passer par une fixation large du nombre de citoyens en étant à l'origine, du seuil à franchir pour le rendre valable, du filtrage des questions par le Conseil constitutionnel. Dès lors, il pourrait, après mûre réflexion, faire partie du projet de révision constitutionnelle remis en chantier et qui, en l'état, porte atteinte aux droits du Parlement et ignore encore ceux du citoyen. ■

Dominique Chagnollaud