

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

125^E ANNÉE | N°1103 | TRIMESTRIEL | AVRIL-JUIN 2022

LA MÉTAMORPHOSE DES CLERCS



SÉLIM ALLILI | MATHIAS BÉJEAN | ARNAUD BENEDETTI | GAËL BRULÉ | PIERRE-ANTOINE CHARDEL | CHRISTOPHE CHARLE
PIERRE CONESA | ARNAUD DUPUI-CASTÉRÈS | PASCAL GRISET | PHILIPPE GUIBERT | FRANÇOIS-BERNARD HUYGHE
HAÏM KORSIA | ALEXIS LACROIX | GUY LAPOSTOLLE | GUY LARDEYRET | JEAN-DANIEL LÉVY | BÉATRICE MABILON-BONFILS
VIRGINIE MARTIN | FRÉDÉRIC MASQUELIER | FRÉDÉRIC MICHEAU | GIANMARCO MONSELLATO | BADO NDOYE
GÉRARD NOIRIEL | MICHEL ONFRAY | PHILIPPE PORTIER | BAPTISTE RAPPIN | OLIVIER REY | FRÉDÉRIC ROUVILLOIS
ALAIN-GÉRARD SLAMA | PIERRE-ANDRÉ TAGUIEFF | ARNAUD TEYSSIER | VICTOR WOILLET

RÉINITIALISER LA DÉMOCRATIE

La plupart des pays dits démocratiques sont aujourd'hui en crise. Cette situation n'est pas le fruit du hasard. Prétendre incarner la démocratie sans être capable d'en définir précisément le concept ne pouvait que susciter des déconvenues. La démocratie n'est pas en cause, encore moins en crise, ce sont les régimes s'en réclamant qui n'ont pas achevé leur mutation politique. Pour qu'il soit autrement, il aurait fallu que le modèle démocratique ait déjà été explicité.

Guy LARDEYRET

Président de l'Institut pour la démocratie

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire que la population s'insurge contre le fonctionnement de son système politique. Un parallèle peut être établi avec le Tribunal des décrets de la République romaine, quand la plèbe se retira sur l'Aventin pour protester contre la façon dont le patriciat gouvernait. La fonction de tribuns du peuple fut alors instituée. Les Sénateurs durent s'adapter et la République romaine s'en trouva consolidée. De nos jours, quand les citoyens réclament davantage de démocratie, ils appellent de leurs vœux sans en avoir toujours conscience rien de moins qu'une nouvelle constitution. Nous sommes désormais en état de leur donner satisfaction.

Aucun pays n'a jamais trouvé néanmoins dans son berceau les clés de la démocra-

tie. Elles doivent être tirées de l'expérience avec le concours de la raison. On parvient à ce but par la méthode scientifique qui consiste à confronter les hypothèses plausibles aux faits bien documentés. Il fallait que l'histoire de l'humanité soit connue et s'en servir comme laboratoire pour mettre en lumière le modèle démocratique. Le travail, amorcé dès la haute Antiquité par Aristote, a été parachevé par les savants contemporains qui démontrent de façon quasi scientifique pourquoi la démocratie est le régime naturel à l'espèce humaine¹.

1 - Se reporter aux travaux de Jean Baechler, membre de l'Académie des sciences morales et politiques à l'Institut de France. Parmi ses ouvrages récents, voir le *Précis de philosophie politique*, Hermann, 2013 (120 pages de petit format).

La démocratie se révèle être le régime dans lequel l'État est fondé par la raison. Cela tient au fait que l'espace public est défini par les hommes eux-mêmes. Leur comportement étant conflictuel mais non programmé par la nature, ils doivent confier à une autorité supérieure le soin de fixer les règles du jeu de la vie en société. Ils lui confèrent le pouvoir exclusif de coercition, indispensable pour résoudre pacifiquement les conflits. Cette autorité y parvient en recourant à un adjuvant magique, le *droit*, au sens premier du terme : « ce qui est juste ».

Il reste à établir le lien nécessaire entre théorie et pratique, tâche qui incombe à l'ingénierie démocratique – dont l'*Institut pour la démocratie* est l'un des pionniers. Dès lors qu'il s'agit de transmuier les « droits de l'homme » pour les faire passer de l'état virtuel à la réalité concrète de droits du citoyen, la question des moyens adéquats se résout par un jeu savant de relation de pouvoirs dont le bon agencement reconstitue la logique intrinsèque du système. Les États peuvent en tirer tous les enseignements voulus pour améliorer leur efficacité.

Dans le passé, les règles du jeu politique étaient fixées par les gouvernants eux-mêmes faute de pouvoir faire autrement. Ce n'était pas sans risque car lesdits gouvernants ont une propension naturelle à croire qu'une élection sert à compter ses partisans, que les bonnes décisions sur-

gissent spontanément des débats, ou encore que la détermination du périmètre étatique peut être laissée à leur libre appréciation. La donne a changé. Depuis que le concept de démocratie est explicité dans toute sa rationalité, les régimes dits démocratiques doivent réinitialiser leur logiciel politique s'ils veulent devenir plus performants.

LE RÔLE PREMIER DES MODES DE SCRUTIN

Alors que dans la sphère privée les citoyens sont seuls à décider – on peut parler de « démocratie directe » en quelque sorte – il en va différemment dans la sphère publique où les décisions se prennent à la majorité par l'intermédiaire de délégués. La démocratie se définit, non comme le *gouvernement-du-peuple-par-le-peuple* – l'étymologie du mot est une métaphore, pas une définition – mais comme le régime dans lequel les citoyens, maîtres de leurs choix pour toutes les affaires qu'ils sont capables de gérer eux-mêmes, confient à des élus le soin de fixer les règles de la vie commune. Ce n'est donc pas l'élection des gouvernants qui caractérise la démocratie – elle existait déjà à Rome – mais l'existence d'une stricte séparation entre ce qui relève du *citoyen* et de la communauté politique.

Fixée par principe et fondée sur la raison, la limite entre les deux sphères n'en doit pas moins être précisée dans la pratique pour tous les usages de la vie quotidienne. La question est alors de savoir comment c'est possible, la condition première à remplir pour que la démocratie puisse fonctionner. La solution a été trouvée empiriquement. Si chacun est appelé à élire sur son lieu de vie un délégué pour voter les lois et choisit un candidat ayant une chance de l'emporter, la réunion de ces élus donne naissance à deux grandes forces politiques en vertu d'une loi mathématique selon laquelle seuls deux partis peuvent durablement concourir à la conquête de la majorité des suffrages exprimés. Le parti battu forme une opposition unie prête à prendre la relève.

C'est ainsi qu'est né le mode de scrutin dit *majoritaire*. Grâce à un jeu d'alternance entre deux pôles d'attraction, l'un symbolisant l'aspiration aux libertés, l'autre l'aspiration à l'égalité, l'esprit de fraternité unit les deux camps dans la conscience de leur intérêt commun bien compris. Le problème central de la démocratie se trouve ainsi résolu. Si chaque camp joue correctement son rôle, la dose optimum d'État nécessaire à la bonne marche de la société s'impose naturellement. On voit combien le système électoral, un véritable curseur, est intimement lié à la nature du régime.

Aisé à comprendre, le système produit des gouvernements forts et stables, car

l'un des partis est assuré d'obtenir le soutien d'une majorité. Si les deux savent se couler dans le moule d'une droite et d'une gauche, les électeurs s'identifieront à une grande famille de pensée et seront partie prenante à la construction d'un destin national. Si une minorité se positionne au centre, elle n'en participe pas moins à l'œuvre collective. Véritables services publics avant la lettre, les partis de gouvernement forment ainsi les deux premiers piliers d'une démocratie. Ils sont d'autant plus efficaces que les citoyens, encouragés à assumer leur engagement civique, exercent dans l'intervalle des scrutins un contrôle sur leur bonne marche en les finançant directement eux-mêmes.

Ce système très sophistiqué, qui n'empêche en rien l'expression de toutes les opinions, a été mis à mal par une innovation hardie, judicieuse en apparence mais en réalité pernicieuse. Des mathématiciens ont démontré à la fin du XIX^e siècle qu'il est possible de répartir les sièges au sein d'une assemblée au prorata du nombre des suffrages obtenus par chacune des factions rivales. Cette procédure (on en dénombre une trentaine de formes différentes) génère un nombre supérieur de partis et un système de jeu d'une tout autre nature. La probabilité que l'un d'entre eux passe la barre des 50 % des voix est quasi nulle, sauf si les électeurs se réfugient derrière une autre bannière faute de meilleur repère poli-

tique. Un parti hégémonique verra alors le jour².

On assiste dans le cas contraire à la formation de gouvernements dits *de coalition*. Les chefs de tels partis doivent constituer une prétendue majorité par des tractations menées en coulisse. La coalition sera fragile – l'un de ses membres peut à tout moment et sur un seul sujet faire défection – et artificielle, car elle réunit des électeurs ayant fait des choix différents, voire opposés. L'alliance hétéroclite ainsi forgée de toutes pièces permet certes de gouverner tant bien que mal, mais elle n'aura jamais la cohérence d'une majorité homogène qui serait sortie des urnes si le mode de scrutin choisi avait joué le rôle qui doit être le sien.

La représentation proportionnelle fait qui plus est la part belle aux chefs des partis, car, placés en tête de liste ils sont quasi certains d'être élus, et même réélus s'ils échouent. Les partis centristes sont les grands vainqueurs car, étant sollicités pour

2 - On a observé ce phénomène durant une cinquantaine d'années : en Italie au bénéfice de la Démocratie chrétienne qui, soutenue par l'Église, rassurait les électeurs face au danger représenté par le Parti communiste ; et dans les pays nordiques au bénéfice du Parti socialiste qui contrôlait les syndicats, auxquels il fallait adhérer pour avoir droit à la protection sociale. C'est ainsi que le modèle « social » suédois, longtemps porté au pinacle par la presse, a pu faire illusion. Sur la question des modes de scrutin, voir Bernard Owen et Maria Rodriguez-McKey, *Proportional Western Europe, the failure of governance*, Palgrave Macmillan, New York 2013.

l'obtention d'une majorité, ils peuvent espérer participer à tous les gouvernements. En cas de *proportionnelle* intégrale, la seule qui soit satisfaisante au dire même de ses partisans, on assiste à une prolifération de partis et à des retours aux urnes incessants, inutiles et coûteux – les Israéliens peuvent en témoigner. Pire, des partis marginaux ou radicaux, représentant parfois une infime minorité, sont susceptibles d'imposer leurs vues s'ils sont indispensables à la formation d'une majorité.

Les rouages de la démocratie sont alors faussés. Il y a une trentaine d'années les constituants des pays d'Europe centrale et orientale ont encore opté pour ce type de scrutin qui, combiné à l'élection du Président de la République au suffrage universel – outre qu'il donne lieu à une dyarchie à la tête des États – se traduit par des gouvernements instables. L'image de la démocratie s'en trouve ternie dans toute la région. Quant à la bipolarité qui commençait à caractériser les démocraties matures, elle n'a pas résisté à l'impéritie des gouvernements et à l'introduction, à la plus grande joie des mouvements protestataires ou de partis défendant une cause unique, de la proportionnelle lors des scrutins européens³.

3 - Quand les pays de l'Union européenne tiendront compte de ces considérations, les Européens seront à l'abri des longues vacances de pouvoir auxquelles la Hollande et la Belgique sont depuis longtemps habituées. Le mal a gagné l'Espagne, les pays nordiques et les pays d'Eu-

La représentation proportionnelle a partout les mêmes effets pervers. En Turquie, la division artificielle de la droite a permis à Erdogan de flatter le courant islamique pour faire sortir le pays du camp occidental ; en Afrique du Sud, une nouvelle forme de parti unique a pu s'imposer ; en Irak, sans parler de l'Afghanistan, l'aggravation des divisions ethniques a rendu le pays ingouvernable ; en Tunisie, les constituants ont mis deux ans à faire avorter le « printemps arabe » en opérant les mêmes choix ; en Thaïlande, pays qu'on a longtemps cru pacifique, le chaos électoral a failli déboucher sur une guerre civile.

Le risque est bien réel. C'est un universitaire allemand réfugié aux États-Unis dans les années 1930, Ferdinand Hermens, qui alerta le premier la communauté scientifique sur les effets néfastes de ce système électoral⁴. En période de crise, une coalition des partis modérés destinée à faire barrage à un parti radical peut avoir l'effet inverse du but recherché, en faisant

rope centrale et orientale, pour ne pas dire toute l'Europe. L'Allemagne elle-même est ébranlée, où des chefs de partis minoritaires, opposés sur presque tous les points, ont le pouvoir de désigner le « parti de gouvernement » apte à diriger l'exécutif ! Ce ne sont plus les électeurs qui fixent la ligne gouvernementale. Le pays qui vient de voter majoritairement à droite a porté au gouvernement un chancelier du centre gauche. Autre anomalie imputable au système électoral : le rejet du nucléaire en contradiction manifeste avec les besoins du pays.

4 - Cf. F. A. Hermens, *Europe between democracy and anarchy*, Notre-Dame University Press, 1951.

de ce parti le premier parti d'opposition. C'est ainsi que Mussolini et Hitler sont arrivés au pouvoir. La proportionnelle allait se révéler funeste pour la démocratie dans toute l'Europe, y compris en France où l'extrême fragilité des gouvernements n'a pas été étrangère aux drames dont le monde entier allait devenir le théâtre.

Un conflit ouvert entre les partis extrémistes des deux bords peut même dégénérer en guerre civile, comme cela s'est produit en Espagne⁵. Combinée au régime présidentiel, la proportionnelle a même permis à un candidat d'obédience marxiste de l'emporter dans un pays démocratique

5 - Les historiens ne se sont guère penchés sur les causes de la guerre civile espagnole. Il suffit pourtant de lire le chapitre sur les prémices du drame dans l'ouvrage de l'écrivain et journaliste américain Burnett Bolloten (*La Révolution espagnole*, Éditions Ruedo Iberico, Paris, 1977) pour comprendre que la loi électorale avait introduit la condition de possibilité d'une guerre civile, bien que l'auteur n'ait pas fait le lien entre les deux occurrences. En donnant une représentation officielle aux tenants des positions extrêmes sur les deux bords de l'échiquier politique, soutenus l'un et l'autre par une puissance étrangère, les partis modérés se révéleront totalement impuissants. L'Espagne aura été, avec l'Allemagne des années 1930, la grande victime des effets de la proportionnelle. Les constituants espagnols l'ont réintroduite en 1978 sans même en débattre, pire en l'inscrivant dans la Constitution. La crise actuelle n'a pas d'autre origine. Il ne faut plus confier la rédaction d'une constitution aux chefs de factions, dont les intérêts ne coïncident pas du tout avec ceux des citoyens. Les constituants doivent répondre aux questions pertinentes (cf. *Constitution makers on constitution making*, American Enterprise Institute, Washington, 1988).

avec un tiers des voix, au Chili, avant qu'un second tour soit ajouté à la présidentielle⁶. Un régime dit présidentiel non assorti d'un scrutin majoritaire fonctionne fort mal, comme on le vérifie partout en Afrique et en Amérique latine.

Il fonctionne aux États-Unis grâce au scrutin majoritaire. L'héritage du système électoral britannique, en incitant les communautés issues de l'immigration à s'affronter sur le terrain politique et non pas culturel, a favorisé le phénomène du *melting-pot*. L'abandon du système pourrait encore aujourd'hui faire implorer le pays sur la base de lignes de fracture nouvelles. L'expérience de l'Inde milite en faveur de la même option. Le système électoral s'est révélé non seulement être le moyen de faire cohabiter sur une aire culturelle très vaste des communautés fort dissemblables, mais il s'est substitué aujourd'hui au régime des castes comme ciment de l'unité nationale.

Le mode de scrutin dit majoritaire a un dernier grand mérite. Il rend inutile l'élection présidentielle, qui introduit un risque de conflit entre l'exécutif et le législatif,

6 - La plupart des gens ignorent que Salvador Allende n'avait pas été élu. Sa désignation au terme d'un accord entre les partis – aucun candidat n'avait obtenu la majorité en 1970 – présentait un risque. Il se suicidera pour échapper à un procès lors de l'assaut du Palais de la Moneda. C'était la première fois dans l'histoire que les chefs militaires du Chili, qui incarnaient traditionnellement l'élite nationale du pays, intervenaient dans la vie politique.

car on saurait gouverner sans légiférer. À quoi s'ajoute une contestation toujours possible des résultats du scrutin, car l'enjeu est de taille et l'écart des voix forcément serré entre les deux camps, alors que, dans un régime parlementaire, un contentieux électoral reste cantonné à l'échelon local⁷.

Un fait a fini par s'imposer, qui reste l'un des secrets les mieux gardés de la science politique. Un système électoral n'a pas pour but de perpétuer des divisions au sein d'une société, encore moins de les susciter,

7 - L'élection présidentielle présente un autre grave inconvénient. Si le Président déçoit son électorat et se représente, le seul moyen de l'écarter est de voter pour le camp adverse – ou de s'abstenir ce qui revient au même. En 1981, une fraction significative des électeurs de droite – artisans, commerçants et agriculteurs qui reprochaient au Président Giscard d'Estaing d'avoir encore augmenté les charges sociales – ne se sont pas déplacés aux urnes, ce qui provoqua la victoire à contre-courant de la gauche et une nouvelle aggravation de la situation économique du pays. La droite avait fait sienne la *social-démocratie*, apanage de la gauche en démocratie. L'introduction de la proportionnelle aux élections régionales et européenne ouvrit dans le même temps une brèche électorale dans laquelle s'engouffra le Front national. La gauche allait bénéficier de la dérive du pays vers la droite, les voix des transfuges de cette dernière n'étant plus comptabilisées dans le débat public sous l'influence de l'ultra-gauche qui donne le ton dans les mass médias. En 2012, c'est à nouveau le rejet du Président sortant par ses propres troupes qui favorisa l'élection de son rival. En régime parlementaire, le chef de l'exécutif aurait été remplacé sans ménagement à l'issue d'un vote des députés qui auraient exigé incontinent le respect de la ligne gouvernementale issue des urnes. L'opposition serait restée dans l'opposition.

il vise à faire émerger sur la place publique une majorité sans laquelle il est impossible de gouverner.

LE DÉFICIT DE RÉFLEXION EN AMONT DE LA PRISE DE DÉCISION

Il existe une seconde condition à remplir pour qu'une démocratie puisse bien fonctionner. Il faut que les délégués du citoyen soient capables d'identifier l'intérêt commun quand un problème politique se pose.

En théorie, les choses sont simples. Les décisions sont considérées bonnes car dites démocratiques quand elles sont prises par les élus, au motif qu'ils sont présumés compétents. Au niveau local, les citoyens appréhendent spontanément les problèmes. Il en résulte généralement des solutions satisfaisantes. Comme l'onction populaire ne confère néanmoins aucune compétence de façon automatique, plus on s'éloigne du citoyen, plus la situation se complique et plus la pertinence des choix retenus dépend de la qualité du processus décisionnel. Si l'on examine la question de plus près, on s'aperçoit que la production de la loi justifierait à elle seule par exemple l'intervention d'une douzaine d'acteurs⁸.

Les candidats en lice font valoir qu'ils se battent pour des idées, mais, s'ils croisent le fer, c'est avant tout pour accéder à des positions enviables. Ils affichent des programmes mais la réalité est tout autre. L'expérience montre qu'une fois au pouvoir, ils naviguent à vue, se tournent vers les bureaux et renoncent à des promesses qu'ils n'auraient jamais dû tenir pendant la campagne électorale. Ils réagissent aux événements sous l'influence d'une opinion publique formatée par les médias, qui sont eux-mêmes soumis à des activistes, aveuglés souvent par une idéologie irrationnelle. On parlera de démocratie « d'opinion ». Toutes les conditions sont alors réunies pour que les décisions prises aggravent le mal.

Le véritable apport des élus doit être requalifié dans deux domaines : l'aptitude à communiquer et la capacité de jugement, censée garantie par leur parcours antérieur. Or ces facultés ne relevant pas d'un domaine d'expertise précis, les mandats nationaux ne sauraient avoir pour objet de procurer un métier à quelques privilégiés. L'idée de métier, que se plaisent à défendre ceux qu'on pourrait qualifier d'élus professionnels parce qu'ils vivent de leurs mandats électifs, n'est guère recevable. Il faut donc empêcher toute appropriation de ces mandats, autrement dit mettre fin au carriérisme.

Si faire de la politique permet de vivre jusqu'à la fin de ses jours, certains s'in-

8 - Voir Guy Lardeyret, *Démocrates, levez-vous ! Une occasion unique*, L'Harmattan, Paris 2019.

vitent très jeunes dans les cercles du pouvoir. Une fois dans la place, ils sont enclins à privilégier leur intérêt personnel pour conserver leur statut. La rémunération des élus constitue donc le nœud du problème. Une solution simple consiste à verser aux élus nationaux une indemnité compensant une perte de revenu non plus supposée mais effective. Au-delà d'un viatique suffisant pour tenir son rang, l'éventuel manque à gagner sera compensé par un prélèvement sur un compte dit d'*épargne civique*, sorte de cagnotte défiscalisée spécialement constituée⁹. Comme celle-ci ne manquera pas de s'épuiser, on assistera à un renouvellement du personnel politique.

Forts des deux aptitudes qui les caractérisent, les élus rendent des comptes et incarnent le pouvoir de décision. Le talent de communicant les aide à se faire élire et à convaincre les citoyens des mesures qu'il convient de prendre, car tout l'art du politique consiste à rendre politiquement acceptables les mesures souhaitables. Comme ils ne sauraient néanmoins avoir la maîtrise des dossiers qui leur sont soumis – sauf à être des experts du domaine considéré, au risque alors d'être de parti-pris – le citoyen ne peut compter que sur leur capacité de jugement pour espérer que les bonnes décisions seront prises. Ce qui suppose qu'ils soient informés au préa-

lable des tenants et aboutissants des choix qui s'offrent à eux.

C'est là que le bât blesse. La mal-gouvernance s'explique par la difficulté de satisfaire à cette exigence. À défaut d'un débat contradictoire entre experts pour éclairer les grands élus sur le fond des dossiers, les résultats sont aléatoires. Or le vide a été occupé par d'autres. Non seulement des activistes ont accaparé les micros – les vrais informateurs sont rares – mais, au sein même des bureaux règne une puissante corporation de décideurs publics inamovibles et inconnus du grand public, qui informent, conseillent, décident, appliquent, contrôlent et évaluent les politiques gouvernementales. Les élus nationaux ont cédé le pouvoir à des supplétifs devenus des permanents du système politique. Il faut se rendre à l'évidence : on a mal identifié la nature des besoins à satisfaire dans le processus de décision.

On ne saurait faire l'économie d'experts spécialisés dans un domaine très particulier : la recherche des solutions aux problèmes d'intérêt commun. Comme c'est la raison d'être même de la compétition politique et que les meilleurs doivent impérativement l'emporter, l'activité doit relever de la loi du marché. Une nouvelle catégorie de praticiens, d'un profil nouveau, donnera naissance à un espace concurrentiel de l'analyse et de la réflexion politique. Les décideurs publics pourront s'appuyer non plus sur des subalternes ou des conseillers

9 - Un mécanisme de ce type est décrit dans Guy Lardeyret, *Relever la France, les dix remèdes*, Institut pour la démocratie, Paris 2011.

de l'ombre, mais sur des cabinets d'expertise législative et des instituts de recherche indépendants des pouvoirs publics, qui engageront leur propre réputation au risque d'être écartés du marché.

Ce maillon essentiel du processus décisionnel fait encore défaut. Les rares bénévoles qui s'aventurent sur ce terrain ne peuvent même pas espérer se voir reconnaître la paternité de leurs travaux. Cela suffit à prouver que les gouvernants sont mal placés pour apporter les correctifs qui s'imposent aux procédures en vigueur. Ce n'est pas un hasard si les initiatives prises depuis des décennies pour tenter de moderniser la vie politique ont toutes échoué. Un autre chaînon manque encore en amont de la prise de décision, car ce n'est pas aux acteurs politiques eux-mêmes de fixer les règles du jeu qui leur sont applicables.

L'UTILITÉ D'UNE AUTHENTIQUE CHAMBRE HAUTE

Un régime démocratique doit compter deux assemblées de type très différent. Une *chambre basse* est nécessaire pour voter les lois ordinaires à la majorité simple, de la même façon que les députés sont élus. Les règles du jeu politique, applicables aux acteurs de la vie publique, sont d'une tout

autre nature. Parce qu'elles doivent faire l'objet d'un assentiment beaucoup plus large, leur définition ne peut être confiée aux élus nationaux, qui sont juge et partie – s'ils statuaient à la majorité qualifiée, ils seraient encore plus suspects de parti-pris sur certains sujets – ni même aux hauts magistrats, qui ne peuvent pas plus édicter les textes sur lesquels ils fondent leurs verdicts. Pour remplir cette tâche, les citoyens doivent disposer de mandataires différents pour les assister dans l'exercice de leur pouvoir constituant.

Seule une *chambre haute* au sens propre du terme peut remplir cette mission. Son existence se justifie pour une seconde raison. Une constitution, concise pour être compréhensible de tous, ne saurait comprendre tout le détail des règles nécessaires à son fonctionnement. Doivent être également fixées les lois dites organiques, destinées à préciser le fonctionnement des grands organes de l'État – le troisième volet du triptyque constitutionnel. Les délégués aptes à définir ces règles s'expriment au titre de l'ensemble des *citoyens réunis en corps* et non d'une simple majorité. Ils statuent à la majorité qualifiée, une fois éclairés dans l'exercice de leur mission par les experts d'un domaine très spécifique : la problématique de la démocratie.

Un tel magistrature ne peut être confié qu'à des personnes dotées d'un sens supérieur du bien commun – la fonction serait quasi bénévole – et d'un haut niveau d'exper-

tise dans le domaine des sciences morales et politiques. Comme l'impartialité de leurs décisions ne serait pas garantie s'ils étaient élus, car tout processus électoral est synonyme d'engagements partisans, et que toutes les formes de cooptation sont sujettes aux phénomènes de coterie, ces hauts magistrats ont vocation à être tirés au sort au sein d'un réservoir suffisamment large de citoyens éminents, sélectionnés en nombre suffisant afin qu'ils puissent être renouvelés à intervalle régulier.

Cette véritable *chambre des Sages* traitera de sujets aussi variés que le mode de nomination des juges, le fonctionnement de l'Assemblée nationale, le statut des partis ou encore les champs de compétence dévolus aux hautes autorités indépendantes. Elle disposera d'un droit de veto opposable aux lois jugées inacceptables, ce qui rendra inutile une seconde assemblée législative. Elle gèrera le « budget politique de la nation », poste de dépenses qui risquerait sans cela de devenir incontrôlable – il ne pourra plus être reproché aux parlementaires de puiser à leur guise dans le budget national. Nul doute qu'on trouvera par ailleurs en son sein l'homme ou la femme présentant toutes les qualités requises pour exercer la fonction de chef de l'État, qui est à distinguer de celle de chef du gouvernement.

La vie publique deviendra plus ouverte à la société civile. Des hommes et des femmes ayant fait leurs preuves dans leur vie ac-

tive pourront eux aussi, sans en attendre autre chose qu'une reconnaissance de leurs concitoyens, assouvir leur désir de contribuer au bien commun et faire bénéficier la collectivité de leur expérience et de leurs talents. La sphère publique ne sera plus seulement une affaire de techniciens, *a fortiori* quand il y a nécessité de fixer les règles qui leur sont applicables. On aura apporté un début de réponse à la question de savoir comment rétablir la confiance des citoyens à l'égard de leurs gouvernants et de leurs institutions.

Il faudra encore s'assurer que la juridiction suprême dispose de textes appropriés pour garantir la nature démocratique du régime. Il suffira d'énoncer à cet effet dans le préambule de la Constitution la meilleure transcription possible de la loi non écrite de la démocratie¹⁰. L'idée n'est pas nouvelle. Dans les cités de la Grèce antique, le code civique était gravé sur une stèle au centre de la place publique. Les citoyens étaient affranchis au motif qu'une démocratie ne peut pas fonctionner si les citoyens n'en connaissent pas les règles. Il en va de même dans la société moderne, où tout un chacun doit pouvoir se reporter à son « contrat politique » pour comprendre le rôle de l'État et la rationalité du modèle démocratique, un véritable antidote contre le risque de pandémies

10 - Le lecteur trouvera en annexe un modèle de préambule constitutionnel et *Déclaration des droits et devoirs du citoyen* résumant les principes de la démocratie.

idéologiques. Il ne restera plus aux représentants de l'État qu'à montrer l'exemple en veillant eux-mêmes à ne pas outrepasser leur rôle.

RESPECTER LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT

L'État joue un rôle à la fois central et subsidiaire : central, car il permet aux hommes de vivre en paix ; et subsidiaire, car il n'est qu'un moyen parmi d'autres d'atteindre des fins supérieures. Son champ d'action relevant de la raison pure, une activité est étatique si elle nécessite le recours à la contrainte, le mode d'intervention qui lui est propre. La validité du principe se vérifie *a contrario*. À quoi bon user de la coercition si elle n'a pas lieu d'être ?

Une fois ce postulat posé, le droit se dilue par le biais de lois ordinaires pour répondre à tous les besoins de la société. Le système n'est cependant pas à l'abri des risques de corruption, aussi sûrement que le corps humain est sujet à la maladie. Il est tentant pour les gouvernants d'élargir l'espace public pour accroître leur pouvoir et, par exemple, attribuer des emplois protégés à leurs partisans. Le clientélisme électoral est un mal endémique contre lequel les hauts magistrats sont mal armés, du fait qu'il existe un conflit d'intérêt potentiel entre le statut d'électeur et celui d'agent public.

Sous l'Ancien Régime déjà, l'appareil étatique était tentaculaire. Les bourgeois gravissaient les échelons de la hiérarchie sociale en achetant des charges publiques pour renflouer les caisses d'une royauté toujours en quête d'argent frais pour financer ses guerres. À la Révolution, la multiplication par douze en l'espace d'une année des effectifs de la fonction publique eut pour effet (le phénomène passa inaperçu à l'époque) de placer la nation sous la tutelle de l'État, alors même que c'est elle qui devrait le maintenir sous sa coupe. Le financement sur fonds publics de l'aristocratie des grands corps, héritage de l'Ancien Régime, ne pouvait qu'engendrer dans son sillage une foule d'obligés.

On allait assister ensuite à une floraison de rentes étatiques, prestigieuses ou simplement lucratives. Sur la gauche du spectre électoral, le clientélisme revêt un tel aspect. En fournissant des troupes aux partis de masse, les syndicats s'immiscent dans le processus législatif pour obtenir des protections assorties de rentes considérables. Aux emplois garantis à vie s'ajoute une forme de second salaire à la retraite. Carriérisme et copinage non exempt de bons sentiments combinent leurs effets pour alourdir encore le poids de l'État. Quand les sommes prélevées excèdent 50 % de la richesse nationale, la moitié des citoyens vit en quelque sorte de ponctions opérées sur l'autre moitié et l'État en arrive sans en avoir conscience à monter les citoyens les uns contre les autres.

Une lente dérive vers le Tout-État s'opère de façon insidieuse. S'ils n'y prennent garde, les gouvernants confondent *financement public* – qui peut être opéré par les citoyens eux-mêmes en déduction fiscale, si la liberté d'initiative s'applique également aux domaines d'intérêt commun – et *gestion étatique*, laquelle ne s'impose pas dans nombre d'activités. C'est ainsi que les universités françaises ont été distancées par leurs homologues américaines dans quasiment toutes les disciplines. À l'heure où la fuite des cerveaux s'intensifie et la chute des performances scolaires n'est plus niable, d'autres remises en cause sont nécessaires si l'on veut relever le niveau de l'enseignement, pour ne pas dire redorer le blason du pays.

Les économistes de l'école du *Public Choice* – titulaires de plusieurs Prix Nobel – vont plus loin. Un État délesté des activités qui ne requièrent pas l'usage de la contrainte peut être financé selon eux avec 20 % de la richesse nationale. S'il exerce lui-même les prestations dont il a la charge pour en contrôler la qualité, l'État réalise de surcroît des économies car les agents publics, qui bénéficient d'une sécurité de l'emploi et du prestige attaché à la fonction, qui ne les oblige pas à rechercher des clients, acceptent des salaires inférieurs à ceux du secteur privé. S'il méconnaît ces réalités, un État soucieux de ne pas dilapider les deniers publics doit recourir plus souvent à la sous-traitance, ce qui pénalise alors ses agents.

D'une tout autre nature, les obligations de l'État en matière réglementaire, sont peu coûteuses et très productives. Si les lois sont bien faites, les citoyens dévoilent leurs talents, rendent service à leurs semblables, s'élèvent socialement, s'épanouissent et contribuent à la prospérité collective. En bref, ils font preuve de responsabilité. Le dynamisme des marchés favorise l'élévation du niveau de vie, car chacun s'enrichit en prenant conscience de la valeur du fruit de son travail. Le sentiment de justice se répand alors dans toute la société et, mieux encore, la pauvreté tend à disparaître car la richesse produite profite à tous. Il va autrement si les gouvernants croient se rendre populaires en prétendant savoir mieux que les gens eux-mêmes ce qui est bon pour eux, notamment en matière de prévoyance.

L'assistance publique s'adresse aux plus faibles, pas à l'ensemble de la population qui est parfaitement apte à s'assumer. Des apprentis sorciers jouent sur le sens des mots en mettant sur le même plan *libertés* (« droits de ») et *droits sociaux* (« droits à »), lesquels constituent le revers du devoir d'entraide. La charité étant un devoir, elle n'est pas un dû, donc pas un droit. Quand l'assistance publique se substitue aux organismes de bienfaisance, l'État fait bénéficier les nationaux d'un précieux filet de sécurité, mais toujours au titre de la charité. Cette valeur morale se distingue de la solidarité, notion qui implique un lien de réciprocité entre les parties, mais aussi de la redistribution opérée dans un

souci d'équité et de réduction des inégalités. Les « droits économiques et sociaux », qui dépendent de l'ampleur de la richesse disponible, le produit de l'exercice des libertés, ressortissent de la loi ordinaire à la différence des libertés garanties par la Constitution.

La protection attendue de l'État, autrement dit la sûreté, relève d'un tout autre ordre. Elle s'obtient en veillant à instaurer les conditions d'un monde non-violent. L'État n'en doit pas moins prévenir – au nom de la solidarité nationale – le risque d'imprévoyance d'un trop grand nombre qui tomberait autrement à sa charge. Il doit donc inciter les citoyens à se protéger mutuellement – le principe même de l'assurance – contre les aléas de l'existence (maladie et cessation d'activité temporaire ou définitive), sans s'interdire d'assumer lui-même d'éventuels risques exceptionnels. S'il prétend à la place assujettir tout un chacun à l'assistance publique, il faudra s'attendre à ce que certains – et bientôt beaucoup d'autres – profitent de l'aubaine pour consommer bien au-delà du nécessaire des prestations perçues comme étant gratuites.

Les gouvernants font ainsi fausse route quand ils exonèrent les citoyens du souci d'épargner pour leurs vieux jours, ce qui oblige l'État à réaliser un emprunt forcé sous la forme d'impôts qui ne disent pas leur nom pour financer la pension des retraités. Non seulement il prive l'économie

d'une source vitale de financement – ce qui l'obligera par exemple à financer des programmes de logements dits sociaux, *a fortiori* s'il introduit des discriminations dans la loi contre les bailleurs – il transfère la charge de dépenses courantes aux générations futures. Comme elles devront rembourser une dette colossale, il fait courir de surcroît au pays un risque systémique. L'expérience a déjà été faite. Les droits sociaux qui faisaient la vitrine de la Constitution de l'URSS se sont révélés factices. À la chute du régime, les retraites n'ont pu être versées que grâce aux réserves de gaz et de pétrole.

À la Libération, les caisses de secours mutuel ayant été mises à mal par l'inflation, les pays riches ont cru bien faire en reprenant l'idée de Bismarck qui, pour répondre à la propagande marxiste, avait instauré aux frais des entreprises un modèle d'assistance de type paternaliste. L'étatisation de l'économie de la prévoyance qui en a résulté a donné naissance à un *État Providence* qui, en augmentant le coût du travail, a provoqué un chômage massif dont il faut ensuite indemniser les victimes. C'est ainsi que nous avons désindustrialisé le territoire national et fait naître un *quart monde* dans les pays riches, ce qui vaut aux gouvernants à l'origine de ces mesures le qualificatif de pompiers incendiaires.

Quel que soit l'angle sous lequel on examine la situation, on s'aperçoit qu'on a entériné à l'issue de périodes troublées de

notre histoire des pratiques peu compatibles avec les idéaux proclamés.

Les « valeurs républicaines », sans cesse mises en avant mais jamais définies, renvoient au concept de démocratie. Elles ont acquis un sens précis depuis que la nature de ce régime est clairement explicitée. Si aucun pays ne pouvait jusqu'ici servir de modèle, parce qu'il n'existait pas de matrice de référence, il en ira autrement demain quand des pays pourront énoncer les principes de la démocratie dans leurs tables de la loi. Ils pourront prétendre alors jouer un rôle de pionnier au-delà de leurs frontières. Secouée en 2019 par une révolte spectaculaire provoquée par les vieilles habitudes de gouvernement¹¹, la France est bien placée pour se porter candidate.

11 - L'étincelle qui a déclenché le mouvement des Gilets jaunes n'a pas été, comme on le prétend, l'augmentation du coût du diesel, processus lent, diffus et déjà acté au moment des faits, mais par la décision brutale et inattendue imposée au sommet de l'État de réduire la vitesse à 80 k/h sur toutes les routes de France. Des idéologues en provenance des deux extrêmes prirent ensuite prétexte de l'évènement pour insuffler l'idée du R.I.C. (référendum d'initiative citoyenne) et relancer le mythe de la démocratie directe – qui n'a jamais existé. Comme on ne saurait retirer aux élus le pouvoir de décision sans être capable d'énoncer les cas où le recours à cette procédure, coûteuse et fort démagogique, se justifie et qu'aucune réponse n'est apportée, on ne peut y voir qu'un outil au service de mouvements radicaux. Le recours au référendum a lieu d'être quand il existe un conflit d'intérêt entre gouvernants et gouvernés, autrement dit quand il s'agit de réviser les règles du jeu politique, domaine relevant de la stricte compétence du citoyen.

La France prendrait sa revanche en réalisant une seconde Révolution, cette fois-ci par le droit, en tirant parti de deux siècles de graves déconvenues en matière institutionnelle. En 1787, ce sont les États-Unis, première démocratie avant la lettre, qui ont été les premiers à adopter une constitution écrite et une déclaration des droits de portée universelle. La France allait s'abîmer deux ans plus tard dans un enchaînement sans fin de crises politiques. Ayant hérité de structures hybrides, elle n'a toujours pas surmonté l'onde de choc de la Révolution. Il aura fallu attendre 2017 pour que les citoyens, devenus conscients du caractère peu démocratique de leur régime, prennent eux-mêmes les devants en congédiant toute leur classe politique et en portant au pouvoir un homme neuf qui avait intitulé le livre-manifeste de sa campagne *Révolution*.

Car c'est bien ce dont il s'agit. Il reste à lui donner un contenu. Sans attendre qu'une instruction civique, devenue enfin possible, dissipe la confusion des idées qui règne sur le thème de la démocratie et finisse par apurer un environnement intellectuel, politique et moral très dégradé, nous pouvons déjà tirer parti de la connaissance du modèle démocratique pour réinitialiser notre logiciel politique. Les gouvernants, dont le pouvoir autrefois de droit divin a été remplacé par l'onction du suffrage universel, n'en demeurent pas moins soumis à la nouvelle forme de transcendance, supposée guider la conduite humaine : la

raison. Ils consultent des « docteurs en démocratie ».

On n'attend plus que le secours de quelques journalistes chevronnés pour jouer le rôle que l'on attend d'eux dans une démocratie

bien constituée, en l'occurrence faire savoir qu'il existe des moyens, dont la validité est solidement argumentée, de réconcilier les citoyens avec leurs institutions et mettre ainsi un terme à un drame constitutionnel qui n'a que trop duré ■

Annexe Exemple de préambule constitutionnel

Déclaration des droits et des devoirs du citoyen

Nous, citoyens du monde, soucieux de donner à chacun une plus grande chance de s'épanouir, proclamons notre attachement aux principes de la démocratie.

1. Chaque citoyen est souverain. Il place le bien commun en tête de ses intérêts particuliers. Il renonce à la violence et confie le monopole de la coercition à l'État. Les conflits d'intérêt et d'opinion se résolvent par des échanges pacifiques. La force publique s'exerce dans les formes légales et pour les motifs dont la légitimité est dûment constatée.
2. Les libertés forment un tout indivisible : liberté de pensée, de religion, d'expression, de propriété, de don, d'union, de réunion, de création, d'association ; liberté de s'instruire, de travailler, de circuler, d'échanger, de contracter et d'entreprendre. Les libertés de chacun ne peuvent porter atteinte aux libertés d'autrui. Nul ne peut se voir retirer une liberté sur simple présomption de comportement délictueux.
3. Les citoyens participent à la vie publique. Ils délèguent leur souveraineté par la voie d'élections. La définition de qui est citoyen et participe à la sphère publique relève de la loi. Les choix politiques se décident au niveau le plus proche possible du citoyen. Les élus s'efforcent de concilier le souhaitable et le possible. Les partis proposent des orientations et sélectionnent des candidats. Les scrutins visent à réunir une majorité de citoyens pour soutenir l'action commune. Le chef de gouvernement est placé sous le contrôle des élus nationaux. Les compensations auxquelles les élus ont droit ne visent pas à leur procurer un métier. Les professionnels de l'information veillent à la véracité des savoirs et des nouvelles qu'ils diffusent.
4. Le chef de l'État incarne l'unité nationale et le respect du droit. L'État a pour fonction première de fixer les lois. Les députés ne sont pas la source absolue de la loi. Ils sont éclairés de façon contradictoire par des experts indépendants de la puissance publique.

Les lois sont les mêmes pour tous. Elles ne peuvent interdire que les actes nuisibles à la société. La nature des peines relève de la loi. Les peines sont proportionnelles à la gravité des délits. Nul ne peut être soumis à la torture ni à des traitements dégradants.

5. La Justice veille au respect des lois. La Justice est saisie après épuisement des procédures de conciliation privées. Les magistrats sont indépendants du pouvoir politique. L'État garantit la permanence de ses fonctions. Les emplois dans les services publics sont accessibles à tous. Ils ne sont jamais acquis à titre définitif. Ils sont attribués aux conditions les plus avantageuses pour le Trésor public. Les services publics s'abstiennent d'accomplir les tâches que les citoyens peuvent accomplir en s'associant librement. L'utilité commune d'une activité peut justifier un financement collectif. Les aides publiques n'impliquent pas la création d'un monopole restreignant la liberté de choix. Elles sont accordées de façon transparente et selon des règles propres à sauvegarder l'intérêt de tous. Le champ de l'utilité commune est défini par la loi ou les assemblées territoriales concernées.

6. La redistribution de la richesse collective s'opère par le financement des charges communes. Elle tient compte des capacités contributives de chacun. Les citoyens consentent à l'impôt et à la dépense publique par l'intermédiaire de leurs délégués. Les gestionnaires des deniers publics sont astreints au devoir d'économie. Ils veillent à équilibrer les dépenses et les recettes. Il est interdit de reporter sur les générations futures les dépenses courantes.

7. Le critère de la justice dans la répartition de la richesse est la contribution de chacun à la production de celle-ci. Si les partages même justes sont si inégaux qu'ils menacent la concorde, l'État réduit les écarts dans le sens de l'égalité en vertu du principe d'équité. Nul ne peut être privé d'un bien sans que l'utilité commune dudit bien soit démontrée et qu'une juste indemnité ne soit versée. Quand les règles de justice et d'équité ne suffisent pas à assurer à une personne sa dignité ni une vie décente, les citoyens se doivent de lui porter secours. L'aide aux handicapés est une charge commune. Si les facultés d'une personne la privent de son libre-arbitre, la collectivité prévoit sa protection.

8. Chacun est propriétaire de sa vie et maître de son destin. Les intérêts particuliers se réalisent dans la sphère privée. La confrontation des intérêts particuliers s'opère par la voie de libres contrats. La loi respecte la liberté des partenaires dans l'appréciation de la valeur des biens échangés. Les ententes sur les prix des biens et des services, y compris le montant des salaires, sont interdites. Les salariés du secteur public sont assujettis à un devoir de réserve. La défense des intérêts des salariés du secteur public et du secteur privé relève des débats internes aux organes qui les emploient.

9. Les citoyens s'assurent par l'épargne et la solidarité mutuelle contre les aléas de l'existence. La loi protège la société contre le risque d'imprévoyance d'un trop grand nombre. L'État garantit l'accès aux soins à ceux qui ne peuvent se prendre en charge. La loi fixe les conditions dans lesquelles les personnes valides bénéficiant de l'assistance publique sont redevables de contreparties envers la collectivité.

10. La démocratie suppose des citoyens idéalement vertueux. Les familles veillent à l'éducation de leurs enfants. Elles sont libres de choisir la religion dans laquelle elles souhaitent qu'ils soient éventuellement élevés. L'État favorise l'accès de tous à l'instruction et à la compréhension des règles de la vie en société. Il ne facilite pas la tâche aux ennemis de la démocratie.

Déclaration élaborée à partir du *Précis de la démocratie* de Jean Baechler, édité par l'Unesco en 1993.