DAVID VAN REYBROUCK

CONTRE LES ÉLECTIONS

essai traduit du néerlandais (Belgique)
par Isabelle Rosselin et Philippe Noble

ACTES SUD

PRÉSENTATION

Notre démocratie représentative est aujourd'hui dans une impasse. Sa légitimité vacille : de moins en moins de gens vont voter, les électeurs font des choix capricieux, le nombre d'adhérents des partis politiques est en baisse. En outre, l'efficacité de la démocratie est violemment mise à mal : toute action énergique de l'exécutif devient problématique, les hommes politiques adaptent de plus en plus leurs stratégies en fonction des échéances électorales.

Cet état de fait, David Van Reybrouck l'appelle "le syndrome de fatigue démocratique" et il s'interroge sur les moyens concrets d'y remédier. Suivant les travaux récents de politologues renommés, il préconise de remettre à l'honneur un grand principe de démocratie qui a connu son apogée dans l'Athènes classique : celui du tirage au sort.

Au fil d'un exposé fervent et rigoureux, David Van Reybrouck démontre combien ce principe de tirage au sort pourrait être efficace pour donner un nouvel élan à nos démocraties essouflées. Car il s'agirait bien, en associant des citoyens représentatifs de toutes les strates professionnelles et sociales, de rendre au peuple les moyens d'agir sur ce qui le concerne au premier chef.

DAVID VAN REYBROUCK

David Van Reybrouck est né en 1971. Il est spécialiste d'histoire culturelle, archéologue et écrivain. Après Le Fléau *(Actes Sud, 2008),* Mission *suivi de* L'Âme des termites *(Actes Sud Papiers, 2011), David Van Reybrouck a obtenu le prix Médicis Essai en 2012 pour son magistral* Congo, une histoire*, lui aussi publié chez Actes Sud.*

DU MÊME AUTEUR

Le Fléau, Actes Sud, 2008 ; Babel n° 1203.
Mission suivi de *L'Âme des termites*, Actes Sud-Papiers, 2011.
Congo, une histoire, Actes Sud, 2012 (prix Médicis essai 2012, prix du Meilleur livre étranger essai 2012, prix Mahogany de l'essai 2013, prix Aujourd'hui 2013).

Titre original :
Tegen verkiezingen
© David Van Reybrouck, 2013

© ACTES SUD / De Bezige Bij, 2014
pour la traduction française
ISBN 978-2-330-02943-2

DAVID VAN REYBROUCK

CONTRE LES ÉLECTIONS

essai traduit du néerlandais (Flandres)
par Philippe Noble et Isabelle Rosselin

ACTES SUD

Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien.

Jean-Jacques Rousseau,
Du contrat social, 1762.

I

SYMPTÔMES

Enthousiasme et suspicion : le paradoxe de la démocratie

Il se passe une chose bizarre avec la démocratie : tout le monde semble y aspirer, mais personne n'y croit plus. Il suffit de consulter les statistiques internationales pour constater que de plus en plus de gens s'en déclarent partisans. Le *World Values Survey*, un programme d'enquête international de grande envergure, a interrogé au cours des années écoulées plus de 73 000 personnes dans 57 pays, représentant au total près de 85 pour cent de la population mondiale. Quand on leur demandait si la démocratie était une bonne méthode pour gouverner leur pays, pas moins de 91,6 pour cent des personnes interrogées répondaient par l'affirmative[1]. La part de la population mondiale favorable au concept de démocratie n'a jamais été aussi élevée que de nos jours.

Un tel enthousiasme est tout simplement spectaculaire, surtout si l'on songe qu'il y a moins de soixante-dix ans la démocratie était en bien mauvaise posture. À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le monde ne comptait que 12 démocraties

dignes de ce nom – conséquence du fascisme, du communisme et du colonialisme[2]. Au compteur des démocraties, l'aiguille s'est mise à monter lentement. En 1972, il y avait 44 États libres[3]. En 1993, leur nombre atteignait 72. Aujourd'hui, on compte 117 démocraties électives, c'est-à-dire fondées sur la procédure de l'élection, sur un total de 195 pays. Quatre-vingt-dix d'entre elles sont considérées comme des démocraties effectives. Jamais encore dans l'histoire il n'y a eu autant de démocraties qu'aujourd'hui, et jamais encore cette forme d'organisation de l'État n'a connu autant de partisans[4].

Pourtant l'enthousiasme reflue. En effet, le même *World Values Survey* a également fait apparaître que, dans le monde entier, le besoin affirmé de chefs puissants "qui n'aient pas à tenir compte d'élections ou d'un Parlement" a fortement augmenté au cours des dix dernières années et qu'inversement la confiance dans les Parlements, les gouvernements et les partis politiques a atteint un niveau historiquement bas[5]. Tout se passe comme si l'on était acquis à l'idée de la démocratie, mais non à sa pratique, ou du moins à sa pratique actuelle.

Cette baisse de confiance est partiellement imputable aux jeunes démocraties. Vingt ans après la chute du Mur, la désillusion est particulièrement forte dans divers pays de l'ancien bloc de l'Est. Le "printemps arabe" paraît également très loin de déboucher sur un été démocratique. Même dans les pays où ont eu lieu des élections (Tunisie, Égypte), nombreux sont ceux qui découvrent la face noire du nouveau système. Amère constatation : des gens

qui en sont à leur premier contact avec la démocratie apprennent que la pratique est souvent moins rose que l'idéal, surtout si la démocratisation de leur pays va de pair avec la violence, la corruption et la récession économique.

Mais là n'est pas la seule explication. Même des démocraties solidement établies sont de plus en plus souvent confrontées à des signes contradictoires d'attraction et de rejet. Nulle part ce paradoxe n'est aussi frappant qu'en Europe. Bien que la notion de démocratie y ait ses racines historiques et qu'aujourd'hui encore elle puisse recueillir un soutien massif, la confiance dans les institutions démocratiques réelles diminue à vue d'œil. À l'automne 2012, l'Eurobaromètre, l'agence officielle d'enquêtes d'opinion de l'Union européenne, enregistrait que 33 pour cent seulement des Européens exprimaient encore leur confiance dans cette même Union (en 2004, le taux de confiance s'élevait encore à 50 pour cent !). La confiance accordée aux Parlements et aux gouvernements nationaux était encore plus faible, atteignant respectivement 28 et 27 pour cent[6]. Ces chiffres sont parmi les plus faibles enregistrés depuis des années. Aujourd'hui les deux tiers, voire les trois quarts, des gens éprouvent de la méfiance à l'égard des institutions de leur propre écosystème politique. Et même si une citoyenneté critique suppose à la base un certain scepticisme, il est permis de se demander dans quelles proportions cette suspicion peut s'accroître et à partir de quel niveau une saine méfiance se mue en véritable aversion.

Des chiffres récents donnent une bonne image de l'étendue de cette méfiance à travers l'Europe. Elle ne s'applique pas seulement aux institutions politiques *stricto sensu*, mais s'étend à d'autres secteurs publics tels que la poste, le système de santé ou les chemins de fer. La confiance politique n'est qu'un élément d'un état d'esprit beaucoup plus répandu. Mais du côté des institutions démocratiques, il est clair que ce sont les partis politiques qui sont confrontés à la crise de confiance la plus grave : notés sur 10, ils obtiennent des citoyens européens l'évaluation moyenne de 3,9, suivis par les gouvernements (4 sur 10), les Parlements (4,2 sur 10) et la presse (4,3 sur 10)[7].

Cette méfiance est au demeurant réciproque. Le chercheur néerlandais Peter Kanne a présenté récemment des chiffres intéressants sur la vision que les représentants des partis politiques à La Haye ont de la société néerlandaise. 87 pour cent des membres de l'élite gouvernementale néerlandaise se présentent eux-mêmes comme novateurs, respectueux de la liberté et ouverts à l'international, mais 89 pour cent d'entre eux estiment que la mentalité du peuple est plutôt traditionaliste, nationaliste et conservatrice[8]. Les hommes politiques, dans leur grande majorité, posent donc en principe que les citoyens ont d'autres valeurs qu'eux, et des valeurs moins élevées à leurs yeux. Il n'y a aucune raison de penser que ces mêmes chiffres ne se retrouveraient pas ailleurs en Europe.

Mais revenons au citoyen. L'un des motifs souvent avancés pour expliquer sa méfiance est

l'*apathie*. L'individualisation et le consumérisme auraient laminé la capacité d'implication critique du citoyen au point de transformer en tiédeur sa foi en la démocratie. Aujourd'hui, il fluctue au mieux dans une indifférence morose et change de sujet dès qu'il est question de politique. Le citoyen "décroche", dit-on alors. Cela ne correspond pas tout à fait à la réalité. Bien sûr, beaucoup de gens ne portent qu'un intérêt limité à la politique, mais ils ont toujours représenté un fort contingent. On ne peut pas parler d'une diminution récente de leur intérêt. Les études montrent au contraire que l'intérêt pour la politique est plus grand aujourd'hui qu'hier : les gens parlent plus souvent qu'autrefois de politique avec leurs amis, leurs parents ou leurs collègues[9].

Il n'est donc pas question d'une vague d'apathie. Cela doit-il nous rassurer ? C'est à voir. Une époque où l'intérêt pour la politique s'accroît tandis que la confiance dans le monde politique diminue a forcément une composante explosive. Le fossé s'élargit alors en effet entre ce que pense le citoyen et ce qu'il voit faire par l'homme politique, entre ce qu'il estime indispensable en tant que citoyen et ce que l'État néglige de faire selon lui. Il en résulte de la frustration. Quelle peut être la conséquence pour la stabilité d'un pays, lorsque de plus en plus de citoyens suivent avec passion les faits et gestes de détenteurs de l'autorité en qui ils ont de moins en moins confiance ? Combien de regards moqueurs un système politique peut-il supporter ? Et ces regards moqueurs ne sont-ils toujours que des regards, à

une époque où chacun peut exprimer et faire partager ses passions en ligne ?

Nous vivons dans un monde qui est exactement l'inverse de celui des années 1960. À l'époque, une simple paysanne pouvait être totalement apathique politiquement et en même temps éprouver une confiance absolue dans la politique[10]. La paysanne, comme l'ont montré des études sociologiques, ne connaissait pas le doute, et cette foi caractérisait une bonne partie de l'Europe occidentale. La devise était alors : apathie et confiance. Aujourd'hui elle serait plutôt : enthousiasme et méfiance. Nous vivons une époque agitée.

Crise de la légitimité : l'effritement du soutien

Démocratie, aristocratie, oligarchie, dictature, despotisme, totalitarisme, absolutisme, anarchie – tout système politique doit trouver un équilibre entre deux critères fondamentaux : l'efficacité et la légitimité. L'efficacité répond à la question : combien de temps faut-il à un gouvernement pour mettre en œuvre des solutions réelles aux problèmes qui se présentent ? La légitimité répond à la question : dans quelle mesure les habitants sont-ils en accord avec ces solutions ? Dans quelle mesure reconnaissent-ils l'autorité du gouvernement ? L'efficacité correspond à la capacité à agir, la légitimité au soutien des citoyens à l'action publique. Ces deux critères sont en général inversement proportionnels : la dictature est sans aucun doute la forme la plus

efficace de gouvernement (la décision appartient à une seule personne, un point c'est tout), mais il est rare qu'elle bénéficie d'une légitimité durable. À l'inverse, un pays où chaque décision donne lieu à d'infinies palabres avec tous les habitants renforce sans aucun doute l'adhésion populaire, mais certainement pas sa capacité d'action.

Si la démocratie est la moins mauvaise des formes de gouvernement, c'est précisément parce qu'elle essaie de satisfaire aux deux critères. Toute démocratie aspire à un sain équilibre entre légitimité et efficacité. Tantôt c'est la première qui tombe sous la critique, tantôt c'est la seconde. Le système se maintient alors en équilibre comme un marin sur le pont : en déplaçant son poids d'une jambe sur l'autre en fonction du roulis. Mais aujourd'hui, les démocraties occidentales sont confrontées simultanément à une crise de la légitimité et à une crise de l'efficacité. C'est une situation exceptionnelle. Ce n'est plus du roulis, on est en pleine tempête. Pour le comprendre, on doit examiner des chiffres qui font rarement les gros titres. Si nous persistons à observer à la loupe les vaguelettes de chaque sondage d'opinion ou de chaque résultat d'élections, nous perdrons de vue les grands courants maritimes et les structures des variations climatiques.

Dans ce qui suit, je me concentre sur le gouvernement exercé au niveau national dans divers pays. Il va sans dire qu'il existe parallèlement des niveaux locaux, régionaux et supranationaux, possédant chacun sa dynamique propre et ses interactions. Mais c'est le niveau national qui se prête le mieux à une

étude transversale de l'état de santé de la démocratie représentative.

La crise de la légitimité se manifeste à travers trois symptômes indéniables. Tout d'abord, de moins en moins de gens se dérangent pour aller voter. Dans les années 1960, plus de 85 pour cent des Européens prenaient part aux élections. Dans les années 1990, ce chiffre était inférieur à 79 pour cent. Au cours de la première décennie du XXIe siècle, il est même tombé au-dessous de 77 pour cent, le niveau le plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale[11]. En chiffres absolus, il s'agit de millions d'Européens qui ne souhaitent plus se rendre aux urnes. Cela représentera bientôt un quart des électeurs. Aux États-Unis, la situation est encore plus critique : aux élections présidentielles, la participation est inférieure à 60 pour cent ; aux élections intermédiaires, elle oscille même autour de 40 pour cent. L'absentéisme électoral est en passe de devenir le principal courant politique en Occident, mais on n'en parle jamais. En Belgique, l'abstentionnisme est évidemment nettement inférieur, du fait de l'obligation de voter (depuis dix ans, il se situe en moyenne autour de 10 pour cent), mais ce chiffre est en constante augmentation : de 4,91 pour cent en 1971 à 10,78 pour cent en 2010[12]. Les élections communales belges de 2012, pourtant fortement médiatisées, ont même connu le plus faible taux de participation en quarante ans. Dans des villes comme Anvers ou Ostende, le taux d'abstention atteignait 15 pour cent[13]. Pour Anvers, ce chiffre est proprement stupéfiant : la lutte électorale pour

le poste de bourgmestre a dominé les médias nationaux pendant des mois. Lors des élections législatives néerlandaises de septembre 2012, pas moins de 26 pour cent des électeurs sont restés chez eux[14]. En 1967, le taux d'abstention n'était que de 7 pour cent[15]. La démocratie occidentale a un sérieux problème de légitimité si ses citoyens n'ont plus envie de participer à la procédure essentielle de son fonctionnement, le vote. Dans ces conditions, le Parlement est-il encore représentatif ? Un quart des sièges ne devrait-il pas rester inoccupé, quatre années durant ?

En deuxième lieu, parallèlement à l'abstention, il y a l'inconstance des électeurs. Non seulement les électeurs européens vont moins voter, mais le vote est de plus en plus capricieux. Ceux qui vont encore voter reconnaissent peut-être encore la légitimité de la procédure, mais montrent de moins en moins de loyauté à un seul et même parti. Les organisations politiques admises à les représenter ne bénéficient que d'un soutien très provisoire de leur électorat. Les politologues parlent dans ce contexte de "volatilité électorale" et constatent que celle-ci s'est considérablement amplifiée depuis les années 1990 : des déplacements de plus de 10, 20 ou même 30 pour cent des voix ne sont pas rares. C'est le règne de l'électeur flottant. Les raz-de-marée électoraux se banalisent. "Les élections qui se sont déroulées depuis le début du nouveau siècle confirment cette tendance, constate une synthèse récente. L'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède ont battu de nouveaux records, avec la montée soudaine de

l'extrême droite (Pays-Bas, 2002) ou son repli tout aussi soudain (Autriche, 2002), produisant des résultats électoraux qui comptent parmi les plus instables de l'histoire de l'Europe occidentale[16]."

En troisième lieu, il y a de moins en moins de gens qui adhèrent à un parti politique[17]. Dans les États membres de l'Union européenne, seuls 4,65 pour cent des électeurs sont encore affiliés à un parti. Il s'agit là d'une moyenne. En Belgique, 5,5 pour cent d'entre eux ont encore la carte d'un parti (contre 9 pour cent en 1980), tandis qu'aux Pays-Bas ce chiffre est tombé à 2,5 pour cent (contre 4,3 pour cent en 1980), mais le déclin régulier du militantisme est sensible partout. Une étude scientifique récente qualifie le phénomène de "sidérant". Au terme d'une analyse systématique, les auteurs de la recherche concluent :

> Dans les cas extrêmes (Autriche, Norvège), cette hémorragie dépasse 10 pour cent, dans d'autres cas, elle avoisine 5 pour cent. Tous les pays, à l'exception du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce [qui ne connaissent la démocratie que depuis les années 1970], enregistrent en outre, en chiffres absolus, une importante érosion à long terme du nombre de citoyens inscrits à un parti : une chute d'un million ou plus en Grande-Bretagne, en France et en Italie, d'environ un demi-million en Allemagne et d'à peu près autant en Autriche. En Grande-Bretagne, en Norvège et en France, les partis politiques ont perdu plus de la moitié de leurs membres depuis 1980, en Suède, en Irlande, en Suisse et en Finlande, près de la moitié. Ce sont là des chiffres

> frappants, qui suggèrent que la nature et la signification de l'appartenance à un parti politique ont profondément changé[18].

Si de moins en moins de gens cherchent à adhérer aux organes qui sont les acteurs principaux du système démocratique, quelles incidences cela peut-il avoir sur la légitimité de ce système ? Si les partis politiques sont les institutions qui inspirent le moins de confiance en Europe, quel est le degré de gravité de la situation ? Et comment se fait-il que ces mêmes partis politiques s'en inquiètent aussi rarement ?

Crise de l'efficacité : l'effritement de la capacité d'action

La démocratie ne connaît pas seulement une crise de légitimité, son efficacité est entrée elle aussi dans une zone de turbulences. Toutes sortes de maux plus ou moins précis indiquent qu'il devient de plus en plus difficile de pratiquer une gestion active. Les Parlements mettent parfois une quinzaine d'années pour parvenir à voter une loi. Les gouvernements ont de plus en plus de mal à se former, sont souvent moins stables et, à l'issue de leur mandat, sont punis de plus en plus sévèrement par les électeurs. Les élections, auxquelles participent pourtant de moins en moins de citoyens, font de plus en plus souvent obstacle à l'efficacité. Je commente une fois encore trois symptômes.

Tout d'abord, les consultations de formation d'un gouvernement durent de plus en plus longtemps, surtout dans les pays gouvernés par des coalitions

complexes. C'est vrai non seulement en Belgique qui, après les élections de juin 2010, a battu tous les records en restant un an et demi sans gouvernement, mais aussi en Italie et en Grèce où, à l'issue des votes les plus récents, les équipes gouvernementales n'ont pu être mises sur pied qu'au prix des plus grandes difficultés. Même aux Pays-Bas, cela devient de plus en plus compliqué. Sur les neuf négociations de formation de la période d'après-guerre qui se sont prolongées sur plus de quatre-vingts jours, cinq ont eu lieu depuis 1994[19]. Cela s'explique par diverses raisons. L'une d'elles est certainement l'allongement continuel et le caractère toujours plus détaillé des accords de gouvernement. Il y a là en soi une évolution surprenante : les temps sont plus imprévisibles que jamais, la nécessité d'une réponse flexible à des besoins criants est à l'ordre du jour, mais la politique à suivre doit visiblement être définie et verrouillée à l'avance jusque dans ses moindres détails, tant sont grandes aujourd'hui la méfiance entre les partenaires d'une coalition, et tout autant la crainte angoissée d'une possible "punition" infligée par l'électeur. Chaque parti veut en avoir pour son argent. Il faut donc graver à l'avance dans le marbre autant de dispositions que possible, car il s'agit de sauvegarder au maximum le programme du parti sous la bannière de l'accord de gouvernement. Conséquence : les négociations s'allongent.

En deuxième lieu, les partis de gouvernement ont à subir des attaques de plus en plus sévères. L'étude comparative des gouvernements représentatifs est

une discipline assez jeune, mais certains de ses résultats sont impressionnants. Cela vaut à coup sûr pour l'étude de la "rétribution" électorale en Europe. Quel est le sort d'un parti de gouvernement aux élections suivantes ? Dans les années 1950 et 1960, les partis ayant participé à un gouvernement sortant perdaient entre 1 et 1,5 pour cent de voix, 2 pour cent dans les années 1970, 6 pour cent dans les années 1980. Depuis le changement de siècle, ces pertes atteignent 8 pour cent ou plus. Aux dernières élections ayant eu lieu en Finlande, aux Pays-Bas et en Irlande, les partis au pouvoir ont perdu respectivement 11, 15 et 27 pour cent de leurs électeurs[20]. Qui voudrait encore mener une politique active en Europe, si le prix à payer pour l'exercice du pouvoir est si impitoyablement élevé ? Rester sur le banc de touche est actuellement une option beaucoup plus rationnelle, surtout si c'est sans incidence sur le financement du parti : l'État finance de toute façon.

En troisième lieu, l'action publique prend de plus en plus de temps. Les grands travaux d'infrastructure comme la ligne de métro Nord-Sud à Amsterdam, la nouvelle gare de Stuttgart, l'achèvement du périphérique d'Anvers et le projet d'aéroport international de Nantes peinent à se réaliser ou sont carrément en panne. En Europe, les gouvernements nationaux ont perdu beaucoup de leur prestige et de leur pouvoir, entravés qu'ils sont par la présence de dizaines d'acteurs locaux et supranationaux. Si de tels projets étaient autrefois source de prestige et de prouesses techniques, ils représentent aujourd'hui tout au plus un cauchemar administratif. L'époque