

Antoine Chollet

Défendre la démocratie directe

Sur quelques arguments antidémocratiques
des élites suisses

Presses polytechniques et universitaires romandes
2011, 122 p.

Ce 1^{er} chapitre du livre d'Antoine Chollet « Défendre la démocratie directe » est disponible sur www.liege.mpOC.be (rubrique Articles, Démocratie), de même qu'une interview de l'auteur publiée dans le magazine L'Hebdo (www.hebdo.ch).

1. Il faut défendre la démocratie directe

« Si l'on recherche en quoi consiste précisément le plus grand bien de tous, qui doit être la fin de tout système de législation, on trouvera qu'il se réduit à ces deux objets principaux, la liberté et l'égalité. La liberté, parce que toute dépendance particulière est autant de force ôtée au corps de l'Etat ; l'égalité, parce que la liberté ne peut subsister sans elle. » Rousseau, Du contrat social (1761)

Cet ouvrage trouve son origine dans les réactions suscitées par un certain nombre de consultations populaires qui ont eu lieu ces dernières années en Suisse, les plus marquantes ayant peut-être été celles qui ont suivi le vote désormais fameux pour « l'interdiction des minarets » au mois de décembre 2009. Elles ont trouvé un écho très intéressant au mois d'août 2010 lorsqu'un obscur comité a fait mine de lancer une initiative demandant la réintroduction de la peine de mort en Suisse. Alors que j'étais en train d'écrire ce livre, les débats enflammés que cette proposition a immédiatement provoqués m'ont en quelque sorte confirmé dans l'analyse qu'une partie importante des élites suisses, jalouses de leurs privilèges, n'éprouve qu'un amour très modéré pour la démocratie. L'acceptation de l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » en novembre de la même année en a encore constitué un exemple, dans une période qui décidément n'en est pas avare.

Par-delà les enjeux spécifiques liés à chacun de ces objets – dont on ne discutera pas ici – ces réactions ont ceci d'intéressant, pour quelqu'un qui travaille sur ce que l'on nomme généralement la « théorie politique », qu'elles convoquent plusieurs des figures traditionnelles du discours antidémocratique. Elles le font implicitement, car personne aujourd'hui n'ose se dire antidémocrate, mais les arguments n'en révèlent pas moins une méfiance profonde envers la démocratie et une inquiétude face à certaines de ses conséquences. Le problème n'est pas facilité par cette ubiquité du discours démocratique : tout le monde se dit démocrate aujourd'hui, et tout projet se présente comme tel. L'antidémocratie explicite, qu'il prenne les formes du monarchisme, de l'élitisme, du fondamentalisme religieux ou du corporatisme, est honteux, cantonné en des lieux extrêmement marginaux et ne concerne plus aujourd'hui que des groupuscules sans aucune pertinence politique ou sociale. En revanche, l'antidémocratie implicite (parfois même inconscient) est, lui, beaucoup plus répandu. Je le crois même très majoritaire parmi les élites, et la Suisse ne fait pas exception à cet égard. C'est pour dénoncer cette situation que paraît ce petit livre, et si possible proposer quelques arguments aux véritables démocrates, à toutes

celles et ceux qui pensent que les êtres humains sont égaux et que seule une communauté politique libre peut garantir que cette égalité ne se réduise pas à un slogan vide de sens et de contenu, toutes celles et ceux qui ne sont pas effrayés par le pouvoir du peuple mais considèrent, comme Thomas Jefferson, qu'il est en toutes circonstances le meilleur garant de la liberté.

Une brève incursion dans l'histoire de la philosophie politique montre rapidement que, depuis la Grèce ancienne, le discours antidémocratique ne s'est guère renouvelé. Une lecture même rapide de l'un des plus anciens et sans doute du plus fameux des antidémocrates – Platon – fera surgir bien des thèmes qui aujourd'hui encore irriguent les discours de ceux qui, puisqu'ils ne peuvent plus s'opposer frontalement à la démocratie, prétendent lui trouver des défauts, dénoncent ses « excès » ou ses « pathologies », et veulent l'encadrer pour mieux endiguer ses « passions » débordantes. La plupart des penseurs et des politiques (c'étaient parfois les mêmes) qui sont à l'origine des régimes constitutionnels actuels – les États-Unis, la France, l'Angleterre, la Suisse – avaient des sentiments pour le moins partagés à l'égard de la démocratie et ne faisaient généralement pas mystère de l'un de leurs objectifs principaux en rédigeant les constitutions qui, pour certaines, sont toujours en vigueur : tenir le peuple à l'écart de la politique, l'assigner au seul rôle de spectateur. Ces débats tout à fait essentiels sont aujourd'hui enterrés, et tout le monde identifie les régimes qu'ils ont contribué à créer à la démocratie, en oubliant que leurs « pères fondateurs » auraient trouvé cette idée bien étrange. Qu'on lise Montesquieu, les *Federalist Papers* ou les libéraux suisses du 19^e siècle pour s'en convaincre !

Dans ces textes comme ailleurs, on attribue au peuple toute sorte de tares : il est inconstant, irresponsable, passionné, prompt à suivre des démagogues et à s'embarquer dans des aventures déraisonnables. Il est incapable d'anticiper les conséquences de ses actes tout en méprisant toute prudence lorsqu'il en décide. Et enfin, argument qui couronne toute cette réflexion : le peuple est *ignorant*, il ne peut comprendre les arcanes du pouvoir et ses subtilités. La conclusion est que, contrairement à ce qu'écrivait Kant à la fin du 18^e siècle, le peuple doit être maintenu dans la situation de mineur qui lui sied, sous la tutelle non plus des rois et des seigneurs, mais d'élites désignées, sinon légitimées, par la richesse (souvent), le savoir (parfois) ou la sagesse (bien rarement). Tous nos systèmes politiques constitutionnels sont construits ainsi : ce sont des régimes élitistes, ceux-là même qu'on nommait oligarchiques ou aristocratiques dans le vocabulaire politique grec. Le pouvoir appartient à un petit nombre de personnes, le peuple n'y exerçant qu'une fonction de légitimation, principalement par le biais des élections.

Cependant, tout au long des 19^e et 20^e siècles (avec quelques précédents remarquables), des mouvements authentiquement démocratiques sont venus contrôler, limiter, parfois combattre les tendances oligarchiques inscrites dans les ordres constitutionnels européens et américains. Qu'il s'agisse des « sans-culottes » lors de la Révolution française, du mouvement ouvrier et des diverses révolutions qui ont marqué le 19^e siècle ensuite, du féminisme, du mouvement des droits civiques aux États-Unis, la démocratie, quoique minoritaire et dominée, est néanmoins restée vivante durant tout ce temps. Au-delà de sa force propre, elle l'est aussi restée parce que les régimes constitutionnels ont impérativement besoin d'elle, pour les raisons de légitimation que j'évoquais à l'instant. Sans « peuple » pour soutenir les institutions, plus sérieusement

que par quelques plébiscites intermittents, ces régimes s'effondreraient rapidement. La démocratie leur est nécessaire, bien qu'ils cherchent à en limiter autant que faire se peut les effets et les conséquences. Ils ont besoin du peuple pour aussitôt lui ôter tout pouvoir, un peuple qui n'est libre « qu'un jour tous les quatre ans », comme le dit Rousseau des Anglais dans *Du Contrat social*, un peuple « qui règne mais ne gouverne pas », pour reprendre la formule qui qualifie traditionnellement le monarque en régime constitutionnel...

A partir de là, cela signifie qu'il faut complètement repenser ce que le terme de démocratie en est venu à signifier aujourd'hui, revenir à ses sources et comprendre dans quelle mesure les régimes dans lesquels nous vivons et qui s'en revendiquent, en réalité s'en éloignent sur certains points tout à fait fondamentaux. Il faut rappeler son principe premier : le pouvoir au peuple, avec toutes les ambiguïtés théoriques et les difficultés pratiques liées à ces deux termes. Quel pouvoir, quel peuple, et comment ce dernier peut-il prendre le premier et le conserver ? Ce sont de vieilles discussions, et les objections faites à ce pouvoir du peuple le sont tout autant. On oublie généralement que le terme même de « démocratie » a été forgé en Grèce par des antidémocrates cherchant à montrer la supposée absurdité du concept puisque, selon eux, le *demos* (le peuple) était précisément une entité qui ne pouvait pas revendiquer le *kratos* (le pouvoir). Le pouvoir du peuple devenait alors un concept insensé visant à discréditer les pratiques qui s'en réclamaient. Une démocratie ne pouvait signifier que le chaos et le tumulte incessant, comme cela apparaît très clairement dans les pages que Platon y a consacrées dans *La République*. Or la cité d'Athènes a montré, bien au contraire, qu'une démocratie pouvait fonctionner sur une longue durée – environ deux siècles –, qu'un nombre très important de citoyens pouvait participer régulièrement au pouvoir en tant qu'égaux, et que, bien loin d'amener le chaos, la décadence ou la médiocrité, cette expérience avait produit quelques-unes des plus belles réalisations de la civilisation grecque. Comme le tumulte démocratique a vu naître le Parthénon, *Les Perses*, *l'Histoire de la guerre du Péloponnèse*, les débats de *l'ekklésia* et des tribunaux athéniens, j'échangerais sans hésitation n'importe quel ordre contre ce prétendu « chaos » !

On aurait tort bien sûr de se perdre dans la contemplation de ce passé révolu, car il l'est bien. Il ne s'agit pas de l'imiter ; on sait toutes les insuffisances de la démocratie athénienne qui nous paraissent aujourd'hui singulièrement antidémocratiques : exclusion des femmes de la sphère politique, présence d'une forte population d'esclaves, cruauté envers les autres cités, pratique de l'ostracisme, etc. Ces éléments nous interdisent de considérer Athènes comme un modèle duquel il faudrait se rapprocher autant que possible ; il faut donc penser différemment notre rapport avec elle. Cette expérience extraordinaire peut aujourd'hui encore nous *informer*, montrer les vraies alternatives et les faux dilemmes d'une démocratie en actes, et pardessus tout nous enjoindre à l'action. La démocratie, j'aurai souvent l'occasion de le répéter ici, est un *projet*, elle n'est pas un régime. En ce sens, elle est constamment à faire et à défendre, on ne peut jamais se rassurer en prétendant qu'elle est établie une fois pour toutes et qu'elle a atteint sa forme achevée. Ce projet se fonde sur quatre valeurs fondamentales, partiellement convergentes sans toutefois être identiques : *liberté*, *égalité*, *autonomie* et *émancipation*. Je reviendrai en détail sur chacune d'entre elles plus loin.

En quoi la politique suisse est-elle concernée par tout cela ? Ne représente-t-elle pas après tout un exemple abouti de

démocratie, conciliant harmonieusement le pouvoir du peuple et le fonctionnement raisonné d'un Etat moderne, le meilleur compromis qu'il serait possible d'atteindre dans nos sociétés contemporaines ? Ici encore plus qu'ailleurs, il faut se méfier de ces fausses évidences. La Suisse moderne n'a pas été fondée comme la continuation d'une expérience démocratique pluriséculaire, contrairement à ce que la propagande nationaliste a cherché à faire accroire dès la fin du 19e siècle. On assiste bien plutôt à une rupture entre les anciennes communautés libres, résidus quasi médiévaux au milieu d'une Europe absolutiste et étatisée, et la Suisse moderne qui se construit durant le 19e siècle. Les outils de démocratie directe qui semblent singulariser la Suisse parmi les nations sont récents, et très largement liés à l'avènement de l'Etat fédéral en 1848. Ils sont d'autre part trop imparfaits pour pouvoir prétendre distinguer radicalement la Suisse de ses voisins, même s'ils affectent son système politique d'une manière significative. Ils ont par exemple plus d'une fois été utilisés comme des mécanismes de légitimation du système représentatif, nous aurons l'occasion d'y revenir. Il faut enfin ajouter que, tout affecté qu'il soit par les outils référendaires, le système politique suisse demeure avant tout électif, « représentatif » comme on se plaît à appeler ces régimes dans lesquels un certain nombre d'élus est censé « représenter » le corps civique dans son ensemble.

Et pourtant, dans certains moments de crise (au sens premier du terme, c'est-à-dire lorsqu'il faut prendre des décisions importantes), ces outils ont été attaqués, non pas pour leurs insuffisances démocratiques, mais bien au contraire pour leur supposé trop grand démocratisme. On franchit alors le point au-delà duquel les élites n'acceptent plus que les décisions populaires les contredisent. Ce ne sont plus les décisions elles-mêmes qui sont attaquées, mais la compétence des citoyens, la légitimité des référendums et des initiatives et fondamentalement, même si ce n'est jamais exprimé ainsi, l'assomption d'égalité politique qui devrait pourtant prévaloir dans toute société démocratique. D'étranges arguments réapparaissent en ces occasions, démontrant que le tempérament aristocratique n'a pas vraiment abandonné nos élites, certaines que les « meilleurs » (c'est-à-dire : elles) doivent gouverner sans trop d'entraves de la part du populaire, et tout particulièrement dans ces domaines de la « haute politique » qu'elles ont toujours cru légitime de se réserver : la diplomatie, l'économie, le commerce, la finance, etc. Que les gens ordinaires décident de l'emplacement des éoliennes ou de la réfection des trottoirs, nous nous chargeons du reste (comprenez : de ce qui est vraiment important).

Malgré tous les défauts qui les affectent, les outils de démocratie directe que la Suisse connaît au niveau fédéral (référendums obligatoire et facultatif, initiative populaire) démontrent leur caractère au moins partiellement démocratique du seul fait qu'ils suscitent de manière intermittente des critiques fondamentalement antidémocratiques. Celles-ci proviennent généralement des soutiens politiques traditionnels de l'élitisme, pour l'essentiel issus de la droite traditionnelle, attachée à la fois à l'ordre, à la hiérarchie et à la « raison économique ». Plus curieusement, on a pu assister depuis quelques années à la montée d'une critique moins convenue, provenant de mouvements ou partis plutôt situés à gauche, fustigeant volontiers les « passions basses » du peuple que flatterait certain parti se revendiquant du centre dans sa version francophone. La Suisse connaît donc une situation dans laquelle une partie de la gauche s'est mise à critiquer non pas certaines décisions du peuple, mais sa capacité même à prendre des décisions ou l'étendue de ses compétences (ce sur quoi il est habilité à prendre des décisions). Elle accuse alors, par un formidable

contresens, la droite nationaliste d'être « populiste », commettant ainsi une double erreur : d'analyse tout d'abord puisque le discours et les actes de cette droite ne sont en rien populistes, et sémantique ensuite puisque, plutôt que de vouer le populisme aux gémonies, il serait grand temps d'en revendiquer à nouveau l'usage car c'est bien à la gauche qu'il appartient, comme l'histoire du terme et de son utilisation le montre de manière exemplaire. En ce sens, le populisme est le contraire de l'élitisme, et non la pratique consistant à « flatter le peuple dans ce qu'il a de plus bas », comme on essaie de le faire croire aujourd'hui. Cette seule expression appartient déjà à une tradition antidémocratique, qui postule qu'il y a une partie de la population qui a des sentiments bas, qui « n'obéit qu'à ses tripes » plutôt qu'à sa tête, qui est émotive et non réfléchie, et qu'il serait dangereux de lui confier trop de pouvoir. C'est pourquoi la gauche doit être populiste, et j'ajouterais même que c'est sans doute ce qui la distingue le plus fondamentalement de la droite.

De nos jours les aristocrates ne portent plus perruque, chemise à jabot et souliers à boucle comme autrefois. Ils ne pensent plus vraiment que la seule naissance fait le titre, mais l'argument de fond est resté le même, tout du moins si on prend la peine de le considérer d'un point de vue démocratique. Ils affirment que toute société est irrémédiablement divisée entre des gouvernés et des gouvernants, ces derniers étant nécessairement en nombre restreint et distincts des premiers. Or rien n'est plus éloigné de l'une des valeurs les plus importantes de la pensée et de la pratique démocratiques, qui correspond à la définition qu'Aristote avait donnée du citoyen dans La politique. Rappelons-la : le citoyen démocratique est celui qui est « tour à tour gouverné et gouvernant ». La démocratie n'admet aucune distinction principielle, de naissance, de compétence ou de capacités, entre les citoyens pour tout ce qui relève des affaires politiques. C'est contre ces séparations entre ceux qui s'occupent de politique et les autres que la démocratie s'élève, et contre tout ce qui pourrait les faire passer pour légitimes, raisonnables ou efficaces, ce qui signifie évidemment que toute démocratie s'appuie sur une égalité non seulement politique (droits de parole, de vote, de participation, etc.), mais également économique, sociale et éducative. Par conséquent, la réduction drastique des inégalités économiques et l'universalisation de l'éducation sont deux conditions *sine qua non* de la démocratie. Si la seconde est assez généralement admise, sinon appliquée, aujourd'hui – quoique le *contenu* que l'on souhaite donner à cette éducation civique ainsi que sa durée soient bien sûr toujours sujets à débats – la première est assez largement sortie des préoccupations contemporaines. Et pourtant, toute la tradition de la pensée démocratique insiste sur l'incompatibilité entre la richesse excessive de certains individus et le fonctionnement d'institutions démocratiques. On percevait alors clairement que la richesse provoque les inégalités que la démocratie se donne précisément pour objectif de supprimer (il fut un temps pas si lointain d'ailleurs où la dernière tranche d'impôt était taxée à 90%, non pas en France ou en Suède, mais aux Etats-Unis après la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'esprit démocratique n'y connaissait pas encore l'éclipse durable qui l'affecte aujourd'hui).

Cependant, aussi importantes que soient les conditions sociales pour l'exercice de la démocratie, il n'en demeure pas moins que celle-ci est avant tout un *régime politique*, et que ses institutions centrales concernent les fonctions politiques les plus classiques. Cela signifie que la démocratie devrait être effective au niveau de l'Etat, du gouvernement, du parlement, de l'appareil administratif, de la justice. En

Suisse, il faut donc être attentif au rôle que les institutions démocratiques existantes, toutes imparfaites qu'elles soient, jouent à ces niveaux-là. Ce que j'aimerais faire ici, c'est donner aux institutions suisses de la démocratie directe un sens proprement démocratique, tout en restant conscient que c'est encore un sens largement en devenir. Pour ne pas sombrer dans l'apologie aveugle de ces mêmes institutions, il conviendra aussi d'en rappeler la généalogie, qui les a créées et pourquoi, dans quel contexte et en défendant quels intérêts. Comme toujours en politique, il faut commencer par un peu de théorie et d'histoire avant de traiter des questions qui fâchent. C'est seulement à ce prix qu'un vrai travail d'élucidation peut être mené et, espérons-le, contribuer à une meilleure intelligence des problèmes qui sont devant nous.

Si, comme moi, l'on ne désespère pas complètement de la possible démocratisation des institutions politiques contemporaines, il faut reconnaître que les procédures référendaires sont l'un des lieux possibles – sans être le seul bien entendu – de cette démocratisation. Cela signifie que ces dernières doivent être étendues, augmentées et intensifiées, mais cela requiert dans le même temps qu'on les comprenne comme des *institutions démocratiques*, et non comme quelque correctif ou élément de stabilisation d'un système représentatif sinon très largement autosuffisant. Les outils référendaires doivent ouvrir à une activité politique intensifiée. Ils sont l'un des chemins conduisant à une démocratie véritablement participative, dans laquelle les citoyens sont des acteurs politiques et non des spectateurs passifs, des *zoôn politikon* (des animaux politiques, pour reprendre la célèbre formule d'Aristote) et non des sujets. Cette participation permet d'inverser le processus de privatisation et d'apathie que décrivait déjà Tocqueville au 19e siècle, puisque chacun s'occupe alors des affaires de la communauté, qu'elle soit locale, nationale ou mondiale. Etre citoyen, cela requiert une activité à la fois permanente et partagée. On ne cesse pas d'être citoyen en franchissant les portes d'une entreprise, de son appartement ou de l'école. On ne se contente pas d'être citoyen les dimanches de vote, car le citoyen et la démocratie ne font qu'un, le premier fait la seconde et celle-ci, en retour, rend possible et sensée l'existence du premier.

Aujourd'hui en Suisse, les citoyens en ce sens véritable sont trop rares, même s'ils le sont peut-être moins que dans d'autres pays. Il est temps qu'un réveil civique vienne grossir leurs rangs, que l'on rappelle que, dans une démocratie, personne ne « délègue » ses affaires politiques à des « représentants », que puisque les décisions politiques affectent tout le monde, chacun doit pouvoir y prendre part concrètement et de manière décisive (c'est la définition même de la liberté), et que, pour finir, nous devons collectivement réveiller notre imagination politique afin de transformer notre action et nos institutions, ne pas rester prisonniers du passé et des traditions mais savoir leur emprunter ce qu'ils ont créé de meilleur et le faire fructifier. Il y a une tradition démocratique en Suisse, même si elle n'a pas toujours les apparences qu'on lui prête parfois, et c'est bien celle-ci dont il faut réclamer l'héritage, sans le laisser aux mains de mouvements politiques qui, loin de s'intéresser au pouvoir des citoyens, veulent figer la Suisse dans une image mythifiée et la purger de tout ce qui lui serait « étranger ». Il importe donc aussi de rappeler que cette tradition démocratique n'est pas propre à la Suisse, ne lui appartient pas et que nos institutions démocratiques peuvent et doivent s'enrichir d'autres expressions de cette même tradition. Tâche ardue et complexe, mais tâche qui me paraît indispensable !