



*Government of Armenia  
Ministry of Foreign Affairs  
Gouvernement de l'Arménie  
Ministère des affaires étrangères*



FFD(2010)3.2A

Strasbourg, 20 septembre 2010

**Conseil de l'Europe  
Forum pour l'avenir de la démocratie**

**Erevan, Arménie  
19-20 octobre 2010**

**Perspectives 2020  
La démocratie en Europe -  
Principes et enjeux**

Document d'orientation : séance de travail 2A

**Démocratie et représentation**

Document préparé par  
le Prof. Alexander H. Trechsel,  
European University Institute, Florence

## **Profonde remise en cause de la démocratie représentative**

Prof. Alexander H. Trechsel,  
*European University Institute, Florence*

### ***Introduction***

Les gouvernements modernes du monde entier, libéraux et démocratiques, sont façonnés avant tout par l'idée de représentation. Cela signifie, pour résumer, qu'une poignée de gens sont choisis démocratiquement pour préserver les besoins du plus grand nombre. Les membres du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire sont élus ou désignés par des mécanismes de sélection de diverses formes.

En raison des limites de leur mandat et de l'obligation d'être réélus ou à nouveau sélectionnés, les membres de ces instances exercent leur pouvoir pendant une durée bien définie, nonobstant certaines exceptions notables comme les juges de la Cour suprême des Etats-Unis. Pendant leur mandat, les députés, les ministres, les juges et les autres titulaires de fonctions publiques représentent les électeurs, les non-votants, les partis, leur institution, la loi, les pouvoirs publics au niveau local, régional ou national et, face à l'extérieur, leur pays.

Ils forment collectivement l'élite politique, parlementaire, administrative et judiciaire qui domine le monde de la démocratie représentative. En paraphrasant l'économiste autrichien Joseph Schumpeter, on pourrait dire que pour beaucoup, les électeurs ne devraient être convoqués aux urnes que tous les quatre ou cinq ans simplement pour élire (sélectionner) cette élite, capable de gérer elle-même les affaires.

Ce système est censé bien fonctionner. En fait, comme cela été souligné, il a bien fonctionné pendant longtemps du moins jusqu'à ce que des systèmes où les élites représentant simplement d'autres élites commencent à s'ouvrir. D'ex-« non-citoyens » ont obtenu droit de cité (femmes et hommes ordinaires, jeunes, migrants) et ont pu s'organiser en mouvements et partis qui représentent leurs intérêts. Aujourd'hui, pourtant, ce système de démocratie représentative, censé bien fonctionner, est mis à rude épreuve.

### ***Les problèmes de plus en plus marqués de la gouvernance démocratique***

Il y a six ans, le Conseil de l'Europe a donné à un groupe de chercheurs et de praticiens, associés à l'auteur de ce texte et au professeur Philippe C. Schmitter, l'occasion de faire conjointement le point sur les processus démocratiques, les acteurs et les institutions en Europe, l'évolution que subissent ces dernières et l'avenir qui pourrait et devrait se dessiner. Le résultat de cette réflexion a été une publication, intitulée *L'avenir de la*

*démocratie en Europe – état des lieux et propositions de réforme*<sup>1</sup>. En raison de sa brièveté, la présente contribution ne répètera pas ce que nous avons alors écrit. Cependant, je tends à penser que le diagnostic que nous avons alors posé sur les problèmes et les chances de la démocratie moderne reste juste. De même, certaines des propositions de réformes demeurent ce qu'elles étaient : des propositions. D'autres voyaient les choses sous des formes différentes aux différents niveaux des institutions démocratiques de l'Europe.

Cependant, notre travail a indéniablement soit négligé, soit sous-estimé certains problèmes de la démocratie représentative en Europe. Dans la présente contribution, je vais m'attacher à mettre en relief ceux de ces problèmes qui, selon moi, ont pris de l'importance pour la gouvernance démocratique.

D'abord, nous avons constaté des pressions croissantes « d'en haut », exercées au niveau global par les processus de mondialisation et d'intégration européenne. Ces problèmes n'ont pas disparu, au contraire, ils ont conduit à une démocratie contrainte, où le nombre d'élus augmente tandis que diminue celui des questions sur lesquelles ils se prononcent.

Ensuite, nous avons précisé les problèmes qui apparaissent au sein de la société, au niveau local, entre les particuliers et les organisations qui s'efforcent de les représenter : migrations interculturelles, évolution démographique, individualisme, sentiment d'insécurité, mécontentement de la population et défiance à l'égard des institutions, ce qui conduit à des protestations.

Peter Mair, professeur de politique comparée de l'*European University Institute*, a estimé récemment que le gouvernement démocratique – en particulier en Europe – est pris entre Scharybde et Scylla. D'une part, les gouvernements et les parlements nationaux sont de moins en moins en mesure de prendre des décisions autonomes sur le destin de leur pays. Ils doivent se conformer à des impératifs « d'en haut » qui leur sont donnés par le Fonds monétaire international, la Cour européenne de justice, la Convention européenne des droits de l'homme, la Banque centrale européenne etc. Pour Mair, c'est là Scharybde, en face de laquelle se dresse Scylla sous la forme d'un électorat perplexe, critique et de plus en plus émancipé, animé par des exigences propres et des impératifs à l'égard du système politique. La démocratie représentative perd donc progressivement une partie de la marge de manœuvre dont elle tirait parti autrefois. Lorsque la situation devient difficile, sous l'effet de la crise économique actuelle, ces périls ne deviennent pas moins redoutables.

Il y a deux problèmes complémentaires sur lesquels je voudrais m'arrêter ici et que nous avons manifestement négligé de traiter suffisamment dans notre analyse il y a six ans. Pour notre défense, nous pourrions faire valoir qu'il n'était pas possible de les traiter alors, car le second n'existait pas encore. Mais ce ne serait pas entièrement vrai, car nous avons discerné leur existence sans en deviner l'effet combiné. Je veux parler de la formidable mutation de la communication provoquée par les technologies numériques et des capacités induites de susciter des innovations relevant de la démocratie participative.

---

<sup>1</sup> Philippe C. Schmitter, Alexander H. Trechsel, *L'avenir de la démocratie en Europe - Etat des lieux et propositions de réforme*, Conseil de l'Europe, 2004, ISBN : 92-871-5569-0.

Etant donné l'apparition et la diffusion fulgurante d'internet comme plateforme où la plupart des échanges d'informations sont destinés à avoir lieu, le contrôle des institutions représentatives sur la société s'est peu à peu effrité. Aujourd'hui, les particuliers peuvent individuellement et collectivement suivre les déplacements physiques et les déclarations verbales de leurs représentants (quasiment) partout où ils se rendent et où ils œuvrent. Il n'est plus possible de se dissimuler au regard du grand public, dans la mesure où même les tentatives de contrôler les médias deviennent vaines, car le journalisme amateur en ligne de tout un chacun contourne sans difficulté la censure.

Il est vrai qu'internet peut rapprocher les représentants de la population, puisque leur existence et leurs activités sont seulement à un clic de souris de toute personne intéressée. Il est aussi vrai que les technologies modernes de l'information et de la communication peuvent favoriser la participation de la population à la démocratie représentative, par le biais notamment du vote sur internet. Cependant, la proximité apparente de l'électorat avec ses représentants est souvent réduite à des futilités, à des scandales, à des mises en scène et à de la distraction.

Paradoxalement, plus le contrôle du grand public se renforce, plus la distance entre gouvernants et gouvernés s'accroît pour ce qui relève réellement de la politique. La « démocratie du public » de Bernard Manin, où la politique est faite comme sur scène devant un auditoire passif, est maintenant devenue une « démocratie de paparazzi », où les habitants deviennent acteurs eux-mêmes, contrôlant et intervenant auprès de leurs représentants. En un sens, les téléphones portables, équipés de dispositifs de prise de vue et d'un accès à Internet, les réseaux sociaux et les compétences numériques permettant au grand public de monter sur la scène politique. De cette manière, la logique participative du Web 2.0 et ses possibilités sont susceptibles de transformer en profondeur la démocratie représentative.

### ***Des menaces dues à la démocratie directe et participative ?***

Cela m'amène au second problème de la démocratie représentative que nous avons sans doute sous-estimé il y a six ans : le nombre croissant de mécanismes directs de démocratie participative. Il y a quelques dizaines d'années, les institutions démocratiques directes, comme le référendum et l'initiative populaire, complétaient occasionnellement les formes représentatives de gouvernement. Aujourd'hui, la démocratie directe se rencontre dans la plupart des systèmes politiques et à tous les niveaux, aussi bien local que supranational.

Par ailleurs, de nouvelles formes de démocratie participative sont apparues. Lancées à titre expérimental, des innovations démocratiques comme les processus budgétaires participatifs élaborés à l'origine au Brésil, ont peu à peu fait souche dans le cadre institutionnel des pays européens. En particulier, des processus de prise de décisions se sont ouverts à la population et aux organisations de la société civile par le biais de forums de délibération, de jurys citoyens, de budgétisation participative, de consultations de la population etc.

Une fois qu'elles ont été mises en œuvre, ces institutions sont devenues des éléments stables de la vie démocratique. Dans la plupart des cas, pourtant, elles ont aussi affaibli les institutions représentatives. Elles ont entraîné une participation **continue** de la population à la politique. L'époque où les électeurs choisissaient leurs représentants lors de scrutins et devaient attendre jusqu'à l'élection suivante pour être entendus à nouveau est révolue. Les particuliers et la société civile sont devenus des acteurs de tous les instants. Les grands perdants de cette évolution sont les partis politiques, qui jadis étaient les principaux protagonistes de la scène démocratique.

S'il est poussé trop loin, le processus d'ouverture à la démocratie participative peut tout simplement nuire à la démocratie. Les perspectives à long terme font place à des préoccupations à court terme et l'action législative s'expose à beaucoup d'incertitude dans la mesure où la citoyenneté active peut continuellement modifier la politique.

Dans le même temps apparaissent des exigences populaires qui violent ouvertement les principes et valeurs fondamentaux des sociétés démocratiques modernes. La récente votation populaire de Suisse qui interdit la construction de mosquées et, dans le même pays, le lancement d'une initiative populaire au cours de l'été 2010 en vue de réinstaurer la peine de mort, montrent clairement les limites de la démocratie directe – on ne peut exclure que ces processus participatifs aboutissent à une discrimination énorme et à des violations des droits de l'homme.

S'ils sont combinés, ces deux phénomènes – les technologies modernes de l'information et de la communication d'une part et la démocratie participative d'autre part – peuvent conduire à un affaiblissement de certaines institutions fondamentales de la démocratie représentative comme les parlements et les partis politiques.

Les formes d'innovations démocratiques en ligne – telles que les pétitions ou initiatives en ligne – et les outils contrôlés par la base comme les applications d'assistance électorale en ligne permettent aux électeurs d'en savoir davantage sur leurs exigences et sur l'offre disponible. S'ils ne sont pas satisfaits, ces innovations leur donnent la possibilité d'intervenir indépendamment des élites traditionnelles.

En ce sens, ces phénomènes offrent de nouvelles options, en particulier quand ils sont combinés. Internet permet à une grande part de l'électorat de participer à la vie démocratique des institutions libérales modernes. Grâce à lui, la population peut débattre et entrer en relation en se jouant des distances et des frontières. Les institutions et pratiques participatives sont plus largement diffusées grâce aux technologies liées à internet.

Cependant, il faut définir des limites claires pour empêcher la prolifération d'exigences non démocratiques canalisées par ces processus démocratiques. Le fléau de la discrimination et de la violation des droits de l'homme doit être combattu par tous les moyens disponibles pour préserver les valeurs et principes sur lesquels est bâtie la démocratie – y compris la démocratie représentative.

## ***Conclusion***

Les représentants ne peuvent plus intervenir comme Schumpeter le laissait entendre autrefois et « gérer les affaires entre eux » entre les élections. En effet, d'une part, ils ne sont plus livrés à eux-mêmes. Au contraire, leurs actes sont observés et leur comportement suivi en permanence. Par ailleurs, ils ne sont plus seuls. Au contraire, les gens ordinaires ont commencé à monter sur la scène, à prendre des décisions et à proposer que de nouvelles questions soient mises à un ordre du jour commun entre les élections. Le contrôle et la codécision sont renforcés par les technologies modernes de l'information et de la communication. C'est pourquoi, la démocratie représentative telle que nous la connaissons est sérieusement compromise, mais on peut sans doute se demander si la démocratie en général n'est pas elle aussi profondément ébranlée.

### **Rôle potentiel à jouer du Conseil de l'Europe:**

- Protection continue et renforcée des droits de l'homme ;
- Définition de normes par l'identification de bonnes pratiques ;
- Evaluation des institutions démocratiques ;
- Diffusion de savoir-faire ;
- Action dépassant les activités de suivi.

### **Points à aborder lors d'un débat :**

- Comment la démocratie représentative peut-elle s'ouvrir à la démocratie participative sans mettre en danger son propre fonctionnement ,
- Quelles sont les limites de la démocratie participative ?
- Comment les technologies de communication modernes peuvent-elles être employées pour rapprocher les représentants de l'électorat ?