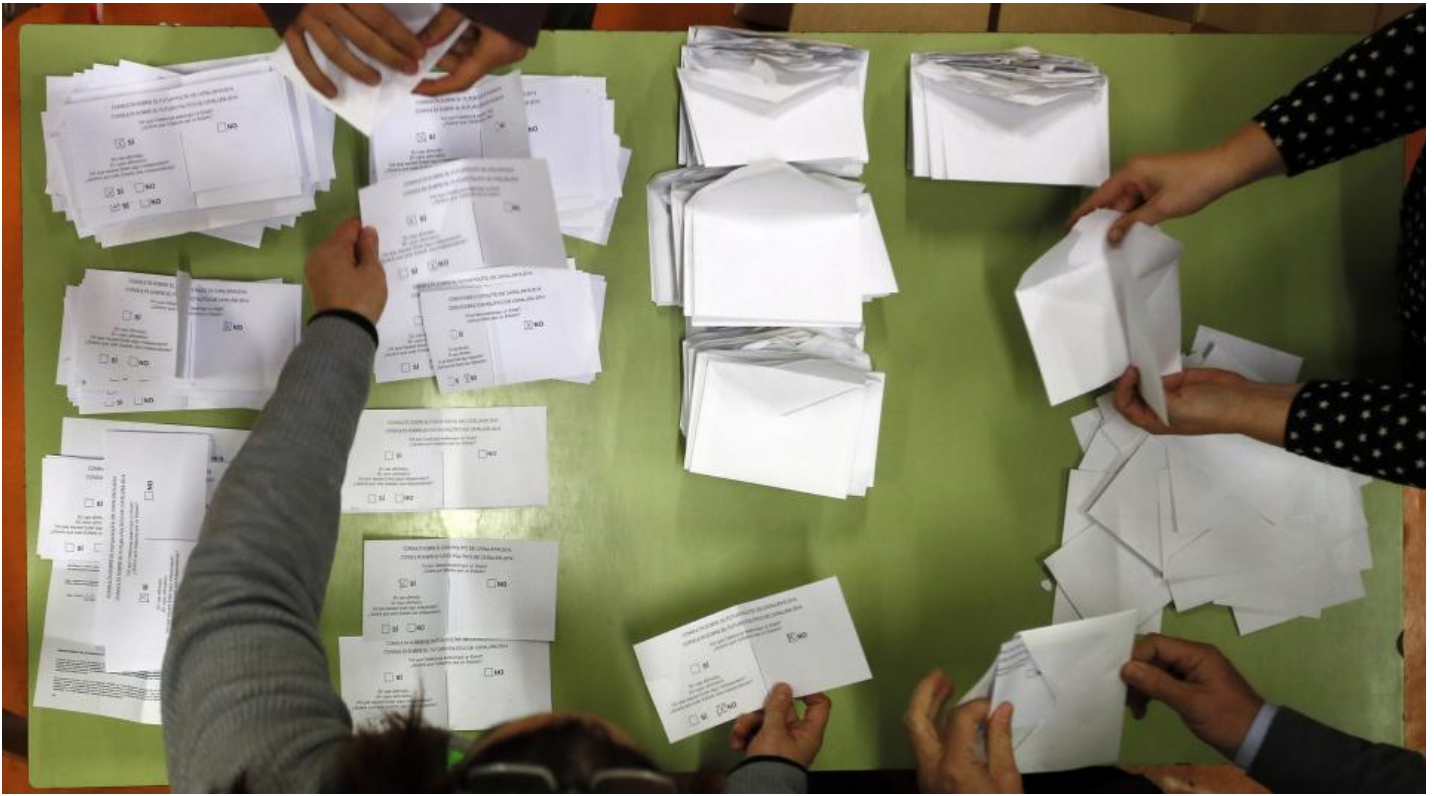


Quand la multiplication des appels au référendum oublie un point crucial de la crise du politique en France



La multiplication des appels au référendum sur les grands sujets du moment par bon nombre de personnalités politiques révèle bien la crise de la représentativité que connaît actuellement la France. Sans que cela ait un réel impact sur la revitalisation de la vie démocratique.

Avec Laurence Morel

Avec Olivier

Rouquan

Atlantico : Ces dernières semaines, plusieurs personnalités politiques ont suggéré le recours au référendum sur différents sujets : Bruno Le Maire sur l'Europe, Jean-Claude Mailly sur la loi Travail (de même que François Fillon), Marine Le Pen sur les migrants, etc. Comment interpréter cette frénésie politique liée au référendum ?

Laurence Morel : Cette frénésie est bien sûr d'abord un argument électoral : le référendum se vend bien en ces temps de défiance à l'égard de la classe politique et ces personnalités politiques qui prennent parti en faveur du référendum répercutent d'abord des demandes en provenance de la société civile. Cela n'est pas propre à la France : en Angleterre David Cameron a promis un référendum sur le Brexit, réclamé à corps et à cris dans les rangs de son parti et par une large fraction de l'électorat, pour accroître les chances de victoire des conservateurs en 2015 ; et Tony Blair avait déjà fait la même chose en 2004 en s'engageant à organiser un référendum sur le traité constitutionnel européen à la veille des élections européennes. Mais cette adhésion au référendum, qui va au-delà des traditionnels soutiens populistes de l'institution, traduit quelque chose de plus profond : la sensation qu'il est devenu impossible de gouverner et réformer en profondeur. Tandis que les textes parlementaires sortent mutilés ou dénaturés de la procédure législative, le référendum apparaît comme le moyen d'accoucher de « vraies » politiques, exprimant des choix nets. Le côté simpliste de l'institution, qui ne permet que d'approuver ou de rejeter un texte en bloc, semble paradoxalement être devenu une vertu. On attend aussi d'un vote populaire qu'il ait une légitimité supérieure à un vote parlementaire et donne ainsi plus de force à une décision, la rende moins réversible et surtout mette un point final aux conflits qu'elle engendre. Ce qui est nouveau est que le référendum est envisagé aujourd'hui par des acteurs majoritaires ou potentiellement majoritaires, c'est-à-dire qui se placent dans l'hypothèse où ils auraient gagné les élections et disposeraient vraisemblablement d'une majorité. On peut lire en définitive cette réhabilitation du référendum comme une crise du présidentialisme majoritaire, qui ne réussit plus aussi bien qu'avant à assurer la gouvernabilité, pour des raisons qui dépassent largement les institutions.

Maxime Tandonnet : Ce phénomène a plusieurs explications. D'abord, la prise de conscience d'un fossé croissant entre les élites et le peuple. Il s'exprime dans le sondage CEVIPOF de janvier 2016, selon lequel 88% des Français affirment que les politiques ne tiennent aucun compte "de ce que pensent les gens comme eux". A travers le référendum, les politiques veulent donner le sentiment qu'ils se remettent à l'écoute du peuple. Sur ce point, leur attitude est positive. Cependant, ces appels au référendum sont aussi dans une **logique de coup politique et médiatique**. Un référendum est l'adoption d'une loi par le peuple. Mais là, c'est autre chose. Quand

on annonce un référendum sur un sujet général comme "l'Europe" ou "les migrants", la logique n'est pas celle de prendre une décision mais d'**agiter les passions à des fins démagogiques**. Cet engouement soudain pour les référendums traduit donc une poussée de politique politicienne.

Olivier Rouquan : Le référendum, plus on en parle, moins il est effectif. Le dernier référendum législatif (pour adopter une loi à la place du Parlement) remonte au 29 mai 2005. Il a échoué ; il s'agissait à l'époque de ratifier un traité valant Constitution de l'Union européenne...

François Mitterrand est le président, qui après de Gaulle, a le plus pris au sérieux (sur des enjeux de souveraineté nationale et de territoire - la Nouvelle-Calédonie par exemple), le référendum. Jacques Chirac l'a utilisé comme ses prédécesseurs (Pompidou et Mitterrand) à propos de la construction communautaire, mais dans le sillage de la pratique mitterrandienne et sans suffisamment anticiper un phénomène pourtant perceptible dès 1992, de doute, voire de rejet par nombre d'électeurs, d'une certaine Europe trop technique et élitiste. Il n'a pas suffisamment préparé le terrain et mené campagne dilettante. L'échec a été terrible pour la fin de son quinquennat et aussi pour la perception de la France dans l'Union.

En conséquence, ses deux successeurs ont été très prudents et peu ouverts à la pratique référendaire. Cependant, Nicolas Sarkozy a, en révisant la Constitution le 23 juillet 2008, permis d'instaurer le référendum d'initiative minoritaire. François Hollande a rendu possible la mise en œuvre de cette disposition en contribuant à adopter une loi organique en 2013 ; c'est dire l'empressement. Pour l'instant, les 1/5^e des représentants parlementaires nécessaires à l'activation de ce référendum d'initiative minoritaire font preuve de peu d'engouement pour en proposer un...

Si la pratique reflue, dans le discours, régulièrement, sont proposées ou annoncées des velléités référendaires ; cela ne coûte rien **En termes de communication, cela permet aux acteurs politiques d'afficher une posture, celle consistant à se montrer soucieux des attentes en matière de démocratie directe** - lorsque le peuple prend la décision sans le filtre des représentants. **Ce foisonnement discursif a donc à voir avec la crise de la représentation**, que l'abstention et nombre d'indicateurs sociologiques traduisent de façon récurrente. La confiance envers les élus diminue, le clivage droite/gauche fait moins sens, les institutions sont moins crédibles, etc. Mais pour l'instant, ce ne sont que des mots.

Les sujets précédemment cités pour lesquels des référendums sont demandés sont plutôt complexes/déliés. S'en remettre aux citoyens n'est-il pas l'aveu d'un manque de vision et de capacité politique ? A quel point cela est-il préjudiciable ?

Laurence Morel : Je ne crois pas qu'il y ait un déficit de compétence sur ces sujets, ni du côté des élus, ni de celui des citoyens. Le référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen est resté dans les mémoires pour l'intensité du débat public et de la quête d'information qu'il a générée. Même les adversaires du référendum reconnaissent qu'il s'est passé quelque chose d'exceptionnel et d'inattendu. Ce référendum a montré que le niveau d'information et la compréhension des problèmes pouvaient s'accroître énormément durant la campagne, même sur des questions a priori très complexes. Ce qui compte c'est l'intérêt à la question posée. Et une bonne campagne est une campagne qui commence par expliquer l'importance de la question posée quand celle-ci n'est pas évidente. Dès que le sujet intéresse, alors les gens s'informent, discutent, recherchent l'information. Ce qu'il faut craindre c'est le référendum sans enjeu, qui produit de l'indifférence, de l'incompétence... et du glissement d'enjeu.

Maxime Tandonnet : Oui, c'est un aveu d'**impuissance publique**. Parce qu'on n'a pas la volonté de prendre des décisions, de faire des choix, la tentation est grande de refiler la patate chaude aux électeurs ou de brouiller les repères par des annonces sensationnelles. Quand un politique nous dit "je veux faire un référendum sur l'Europe", qu'est-ce que cela signifie ? Un référendum sur le modèle britannique posant la question de rester ou de sortir de l'Union ? Pas sûr que ce soit l'idée. En tout cas elle n'est pas présentée comme telle. De fait, M. Le Maire pense à autre chose, me semble-t-il, un référendum du genre: "Etes vous favorable ou défavorable à la poursuite de la construction européenne ?" Dès lors, on est dans une **logique de communication**. De même, un référendum sur "les migrants" n'aurait aucun sens. S'il revient à faire voter les Français sur une question de principe – pour ou contre l'accueil des migrants- il ne fera qu'**attiser les tensions autour ce de sujet sans rien régler**. En réalité, quand les politiques ne savent plus quoi inventer, quoi proposer, quand ils n'ont plus l'audace de l'action et de la décision, ils sortent de leur chapeau l'idée d'un référendum qu'ils ne feront probablement jamais. Quant à la loi Travail, il est évident que **proposer un référendum sur un tel sujet reviendrait à enterrer toute réforme...**

Olivier Rouquan : **Organiser un référendum sans avoir pris suffisamment de temps pour faire la pédagogie de la réforme et même sans permettre aux représentants de se faire préalablement une idée, n'est pas de bonne pratique.** La prise de décision par le peuple permet utilement de trancher un enjeu "fort" donc débattu. Dans notre Constitution, le champ ouvert au référendum est relatif aux orientations majeures des politiques économiques, sociales, environnementales, institutionnelles et internationales (ratification d'un traité). Les présidents successifs s'en sont servis pour trancher des questions importantes relatives aux institutions (élection du président au suffrage universel direct, limitation de souveraineté au profit de l'Union européenne, décolonisation).

Recourir au peuple pour qui croit en la démocratie n'est pas un gage de faiblesse, mais de force. Cela permet aussi de ne pas se servir à l'envie du thème de la complexité pour refuser de réformer. Le référendum oblige à faire des choix plus simples ; à l'époque de l'overdose technocratique, le recours au référendum peut permettre de retrouver le sens du politique.

Mais la condition préalable pour ne pas verser dans le populisme est de respecter l'Etat de droit, les valeurs constitutionnelles et aussi, de faire œuvre de pédagogie politique. **Le bât qui blesse dans nos démocraties est ici : les acteurs politiques, confrontés aux réseaux sociaux, à la télé-démocratie, ne savent plus faire de pédagogie politique.** Ils ne font plus passer leurs orientations stratégiques. C'est un point majeur de crise institutionnelle ; car une telle mission est la raison d'être de la fonction présidentielle.

Comment expliquer cette incapacité des politiques à proposer une vision, des solutions afin de résorber les problèmes que soulèvent des dossiers tels que l'Europe ou la loi Travail ?

Laurence Morel : Je ne sais pas si le fait de vouloir soumettre certaines questions au référendum trahit un manque de vision ou de solutions à proposer sur les dossiers en question. Organiser un référendum c'est au contraire proposer une vision et une résolution

d'un problème. Je dirais même que cela impose d'avoir une vision claire, qu'elle soit portée par un individu ou un parti. Et c'est probablement pour avoir plus de chances d'imposer leur vision que certains envisagent aujourd'hui de recourir au référendum. Quant à savoir si les politiques ont moins d'idées ou de solutions qu'avant, peut-être est-ce vrai, mais il ne faut pas oublier que nous vivons dans un monde infiniment plus complexe qu'il y a un siècle ou même cinquante ans. Les Français vivent dans la nostalgie de De Gaulle, qui avait sans nul doute une vision et un projet, mais le même De Gaulle saurait-il encore aujourd'hui montrer le chemin ?

Olivier Rouquan : Nombre de facteurs sont cumulés depuis assez longtemps : **la perte de marge de manœuvre régulatrice du pouvoir politique par rapport à l'économie** ; l'affaiblissement structurel des cultures politiques (idéologies, repères) sur fond d'individualisme et de libéralisme simpliste ; le jeu des acteurs, qui, en fonction du dilemme du prisonnier, refusent d'évoluer ou changent trop lentement et avec mauvaise volonté leurs pratiques (parité, cumul, transparence,...) ; **la sélection prétendument républicaine, en fait parfois désuète et passéiste, des élites**, dont les résultats sont perçus comme faibles ; et enfin, comme dit, la démocratie de l'instantané, qui heurte le temps des institutions, la caricature en la matière étant le heurt entre médias de masse et administration de la justice. Mais la même dialectique rend le temps parlementaire incompréhensible à beaucoup... D'autres éléments pourraient encore être évoqués.

Maxime Tandonnet : Cela tient à une certaine conception de la politique moderne. **Les polémiques, les coups d'éclat, les annonces, les postures, la communication en un mot, prennent le pas sur le sens de l'action au service de l'intérêt général.** La priorité est dans le paraître plutôt que dans le faire. La politique consiste avant tout à s'emparer des attributs du pouvoir ou à les préserver. Dès lors, il ne saurait être question de prendre le risque de réformes profondes ou de se donner la peine de réfléchir sur le destin et l'avenir du pays. Mieux vaut agiter les chiffons rouges ou les rêves, brasser les scandales, faire de l'esbrouffe. Je crois hélas que la Ve République "bis" dans laquelle nous vivons, avec son hyper-présidence surmédiatisée contribue fortement à cette fuite de la vie politique dans les limbes. Les personnalités politiques vivent désormais dans l'obsession élyséenne plutôt que dans l'idée de bien faire leur travail de ministre ou de parlementaire pour le bien de la France.

N'est-ce pas une erreur de présenter le référendum comme le moyen par excellence de revitaliser la vie démocratique ? Que conviendrait-il de faire réellement pour cela ?

Laurence Morel : Le référendum peut être la meilleure ou la pire des choses (comme les élections du reste). Tout dépend des conditions de sa tenue. Mais on peut espérer que dans une démocratie mature il soit au moins une bonne chose. Cela signifie qu'il offre aux citoyens un choix pertinent, ouvert, ou ramené à une alternative qui ne soit pas arbitraire, et leur consent de décider de façon éclairée. C'est difficile mais ce n'est pas impossible. Le référendum peut aussi permettre de trancher sur des orientations fondamentales, ou des questions qui font débat et ne trouvent pas d'issue parlementaire. Quand un problème traîne pendant des années sans trouver de solution et agite la communauté nationale, il peut s'imposer comme la seule solution, surtout si de vastes pans de l'opinion le réclament. Les référendums sur le Brexit ou sur l'indépendance de l'Ecosse entrent dans cette catégorie. Et l'on comprend mal que le gouvernement espagnol s'obstine à refuser aux Catalans un référendum d'indépendance. Mais il est évident que le référendum ne peut devenir un moyen de gouvernement. Si la gouvernabilité s'est amoindrie, il faut s'attaquer à ce problème et non chercher une alternative à la démocratie représentative. Comme l'a bien montré Pierre Rosanvallon, l'enjeu de la démocratisation se situe beaucoup moins aujourd'hui au niveau de la production législative que de la machine gouvernementale, qui s'est développée de manière considérable et n'obéit pas suffisamment aux principes de transparence, de responsabilité et de réactivité aux demandes des citoyens (Le bon gouvernement, Paris, Seuil, 2015).

Maxime Tandonnet : Oui, bien sûr c'est une lourde erreur. Le référendum peut être une excellente chose sur un sujet fondamental par lequel se joue le destin de la nation. C'est par le recours au référendum que de Gaulle a obtenu l'indépendance de l'Algérie. Mais **il doit avoir un caractère décisionnel, poser au peuple une question précise en sachant que sa décision sera souveraine et ne pourra pas être remise en cause.** Il doit être exceptionnel pour ne pas lasser et conserver sa portée solennelle. Pour le reste, la souveraineté appartient au Parlement élu au suffrage universel. Le devoir de gouverner le pays incombe, sous son contrôle, au Premier ministre et au gouvernement. Il est de la responsabilité d'un Premier ministre puissant de conduire la politique au quotidien du pays et de réaliser les réformes dont il a besoin. Mais le fond du problème, c'est que la France n'a plus vraiment de chef de gouvernement depuis longtemps ni de Parlement digne de ce nom. Toute la vie publique semble aujourd'hui **noyée dans l'obsession présidentielle.** D'où la paralysie de nos institutions. La France doit réapprendre à se gouverner et c'est là le défi des années à venir.

Olivier Rouquan : Encore une fois, bien mis en œuvre, le référendum est un outil pertinent pour intéresser les électeurs, dramatiser un peu (pas trop) les enjeux et mettre en valeur des figures charismatiques (essentielles à la démocratie d'opinion) – souvenons-nous de la performance de Philippe Séguin face à François Mitterrand lors du débat sur Maastricht - ; le référendum rappelle aussi crûment qu'en démocratie, le peuple décide en dernier ressort.

Mais **il ne s'agit en aucun cas d'un outil unique, favorable à la démocratie participative.** Ainsi, la délibération en forums spécifiques, les consultations numériques, les jurys dits citoyens, les ateliers de coproduction normative - l'ensemble d'abord testé dans des pratiques d'innovations locales - sont autant de moyens qui doivent permettre dans les années à venir de revaloriser par le bas la vie démocratique, sans pour autant dévaloriser la représentation. Cela présuppose une évolution substantielle de la culture dominante chez nos élus, y compris locaux : accepter qu'en cours de mandat, le peuple, sous plusieurs formes, ait son mot à dire.