

## Volonté générale, opinion publique, représentation

L' époque contemporaine réfléchit peu sur la démocratie. Dans un certain type de discours, la notion et la réalité que ce mot est censé désigner sont tenues pour acquises : la démocratie a vaincu le totalitarisme. Ou bien l'on propose, l'essentiel étant assuré, divers perfectionnements, formes nouvelles et par conséquent meilleures, comme la démocratie participative, la démocratie continue ou la démocratie des droits. La démocratie réelle (effective ou non effective) suscite en revanche peu d'analyses. Or il n'en fut pas toujours ainsi : la fin des années 40 et les années 50 ont été marquées par de vifs débats sur ce qu'était, n'était pas ou devait être la démocratie. Cette intense activité conceptuelle était, il est vrai, la conséquence d'une conjoncture particulière : la concurrence, longtemps considérée comme redoutable, exercée sur la démocratie libérale par le modèle de la démocratie *populaire*, ou dénommée telle. Il est aujourd'hui difficile, tant l'univers intellectuel qui donnait sens à cette question est loin de nous, de concevoir les enjeux, l'urgence, la tension voire l'angoisse qui présidaient à ces débats. Personne ne pouvait imaginer la double débâcle, impériale et idéologique, du « camp socialiste » et du marxisme, qui allait conclure cet affrontement planétaire. Personne ne peut aujourd'hui en ressusciter l'écho, d'autant qu'il n'est guère bien vu d'évoquer ces faits. Ces réticences, dont on ignore d'ailleurs si elles procèdent d'un excès ou d'un déficit de mémoire – sans doute des deux, selon les individus concernés – rendent difficile l'évocation du contexte où ces discussions eurent lieu. Mais cet inconvénient ne doit pas conduire à en minimiser l'intérêt actuel. S'il est vrai que le thème de la démocratie est appelé à faire retour, il n'est pas douteux que les débats d'avant-hier constituent une ressource qui ne devrait pas être négligée, même si le paysage historique où ils trouveraient à s'insérer apparaît entièrement renouvelé.

Dans cette perspective, la réflexion approfondie menée sur ce thème par Georges Burdeau mériterait certainement d'être réexaminée. Cela paraît particulièrement vrai d'un article de 1957, « L'évolution des techniques d'expression de

l'opinion publique dans la démocratie », contribution à un ouvrage collectif consacré à l'opinion publique<sup>1</sup>.

Dans ce texte, Georges Burdeau commence par une observation capitale : « Le gouvernement du peuple par le peuple suppose que le peuple est invité à exprimer ses vues sur la conduite des affaires publiques »<sup>2</sup>. L'apparente banalité de la formule ne doit pas abuser, elle constitue en réalité une véritable innovation dans la mesure où elle exprime une prise de conscience. Jusqu'à une date bien plus tardive qu'on ne l'imagine, le but du système politique est inverse : sa principale finalité est au contraire que le peuple *n'exprime pas* son sentiment, même, et y compris à travers les élections. La République, en effet, n'est pas la démocratie, et la confusion entre les deux est une illusion rétrospective, à la fois naturelle – car la phraséologie des deux idéologies est proche, et l'on projette naturellement la vérité du temps, considérée comme la vérité absolue, sur le passé (Bergson a forgé pour désigner ce phénomène l'expression *mouvement rétrograde du vrai*) – et néanmoins complètement trompeuse. Les élites politiques républicaines se soucient sans doute du peuple, mais sous la stricte condition que celui-ci fasse ce qu'elles lui disent de faire et n'aient pas d'opinions propres, car ces opinions seraient susceptibles d'ébranler leur pouvoir et de porter atteinte à leurs intérêts. Aussi les lois constitutionnelles de 1875 donnent-elles un droit de veto sur toutes les lois à une Assemblée qui n'est pas élue au suffrage universel<sup>3</sup>. Aussi est-il entendu que les élections au suffrage universel n'ont pas pour objet de dicter ou même d'infléchir la politique des gouvernants, puisqu'elles confèrent aux députés un mandat purement *représentatif*, c'est-à-dire qui garantit aux élus une indépendance totale, politique et juridique, à l'égard des volontés de leurs électeurs<sup>4</sup>.

Certes, les mentalités ont évolué sous la III<sup>e</sup> République, bien que les institutions n'aient pas changé<sup>5</sup>. C'est cependant la Seconde Guerre mondiale qui

---

<sup>1</sup> *L'opinion publique*, P.U.F., 1957, pp. 138-168. Reproduit dans Georges Burdeau, *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, Éd. Panthéon-Assas, 2011, pp. 245-269.

<sup>2</sup> P. 245 (les références renvoient aux *Écrits*).

<sup>3</sup> Comme l'a montré Bruno Dauger, l'idée que le mode d'élection du Sénat serait un mode indirect du suffrage universel date seulement du siècle dernier, c'est-à-dire d'une époque où l'on *ne peut* justement *plus dire* que les lois sont votées par des parlementaires qui ne sont pas élus au suffrage universel. Voir « La notion de suffrage 'indirect' », dans *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2013, pp. 329-366.

<sup>4</sup> On sait qu'Esmein, dans un célèbre article (« Deux formes de gouvernement », *RDP* n° 1, 1894, pp. 15-41), s'insurge contre une évolution, qu'il redoute et croit déceler, vers un régime *semi-représentatif*, précisément caractérisé par l'apparition d'une influence des suffrages sur la marche des affaires publiques. Fondée ou non, cette inquiétude constitue la preuve qu'en cette fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'idée dominante était que le peuple n'était pas invité à exprimer ses vues, et qu'il était même expressément prié de ne pas le faire.

<sup>5</sup> Ainsi, en 1910, Maurice Hauriou peut écrire que l'application de lois décrétées par le Parlement « est comme provisoire et il est entendu que si la nation ne veut pas de la loi, elle signifiera sa volonté aux

accouche d'un monde nouveau : pour la première fois, les valeurs démocratiques sont prises au sérieux. Elles sont proclamées comme un objectif et non comme un leurre. On cherche les voies et moyens de leur mise en œuvre. Or ces moyens sont moins évidemment concevables et moins aisément applicables que ne le rêvaient les nobles programmes d'autrefois. Il est désormais licite et souhaitable d'inviter le peuple à exprimer ses vues. Mais qu'est-ce que le peuple ? A-t-il des vues ? Par quels canaux peut-il les exprimer ?

Les élections subsistent, mais prennent un sens nouveau. À la différence des doctrines précédemment en crédit, le principe démocratique admet maintenant que s'exprime à travers elles autre chose qu'une confiance accordée, sans limites ni contrôle, à des individus. Mais que peut-on dire à travers des élections ? À supposer qu'elles constituent un message adressé aux gouvernants, celui-ci est à la fois majoritaire, discontinu et global. Majoritaire, parce qu'en dernier ressort, seule l'opinion de la tendance politique qui l'emporte a des chances de se faire entendre : même si l'on assure, par la représentation proportionnelle, des sièges aux minorités, ce processus leur permet de s'exprimer, mais ne leur garantit nullement d'être entendues à l'heure de la décision. Discontinu, car dans le laps de temps qui sépare les élections, les évolutions de l'opinion des gouvernés ne peuvent, par définition, se faire entendre. Global, parce que les campagnes électorales ne permettent d'aborder qu'un nombre limité de thèmes, et que nombre d'électeurs ne partagent qu'une partie des programmes des partis pour lesquels ils votent. Tout ceci est bien connu, mais encore faut-il ne pas reculer devant la conclusion qui s'impose : c'est par abus de langage que les élections sont souvent nommées *consultations* électorales.

Il en résulte que les élections servent essentiellement, quoi qu'on dise, à désigner des élus<sup>6</sup>. Quel rapport s'établit donc, à travers l'élection, entre l'électeur et l'élu ? La représentation, qui signifiait encore naguère la renonciation de l'électeur à ses pouvoirs et leur abandon entre les mains de l'élu, a-t-elle changé de nature ? Ces questions ne sont évidemment pas résolues à la fin des années cinquante. Les forces qui s'opposent à un changement réel ne sont pas moins puissantes que celles qui appellent à un changement apparent. Mais ni avant ni après, semble-t-il, les questions n'ont été aussi clairement posées.

---

élections prochaines et l'on en changera » (*Principes de droit public*, rééd. Dalloz 2010, p. 445). Même si l'on a de sérieuses raisons de douter du réalisme de cette observation, elle est significative d'un changement de perspective : il est désormais concevable, et légitime que les électeurs manifestent un point de vue à travers les élections.

<sup>6</sup> Sur les élections, leurs fonctions, leurs limites et les diverses interprétations auxquelles elles ont donné lieu en France, il convient maintenant de se reporter à l'ouvrage de Bruno Dauger, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit constitutionnel français*, Dalloz, 2011.

On s'interroge en particulier sur l'*opinion publique*. Non, bien sûr, que le phénomène soit nouveau : il remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle. Mais les observateurs sont frappés par le fait que les gouvernants tiennent de plus en plus compte de celle-ci – phénomène qui n'est d'ailleurs qu'un autre nom du triomphe, après la Seconde Guerre mondiale, de l'idée démocratique. Les sondages n'ont pas encore réifié et submergé à la fois, comme ils vont le faire bientôt, l'idée d'opinion : la réflexion sur ce thème est encore ouverte. Mais elle va bientôt être occultée par cette technique, moyen devenu fin, qui prétend révéler de manière directe, objective et transparente, l'opinion. Que l'affirmation soit évidemment fautive n'a, on le sait, nullement freiné son triomphe. Enfin, il faut rappeler qu'en ce temps science politique et droit constitutionnel ne se sont pas encore retirés sur leurs positions respectives, le contentieux constitutionnel et la sociologie de la domination. Il existe donc un espace intellectuel où l'on peut réfléchir sur les points de contact entre les disciplines. Il n'est ni invraisemblable, ni ridicule, ni déconseillé, de réfléchir sur les moyens juridiques d'incarner un idéal politique, ou sur la manière dont la pratique influence, oriente ou déforme la règle de droit.

Dans cette perspective, Georges Burdeau estime nécessaire d'opérer une distinction essentielle entre *opinion publique* et *volonté populaire*<sup>7</sup>. Pour lui, l'opinion est un phénomène social, collectif, porté par le groupe en tant que distinct des individus. Elle ne se réduit pas à la somme des opinions individuelles, mais elle est le fruit d'un processus d'élaboration et de cristallisation. Spontanée, elle peut néanmoins s'avérer sensible à diverses manipulations. Elle porte sur des problèmes généraux, théoriques, qui impliquent « un certain détachement des individus » et ne touchent pas à leurs intérêts vitaux. Burdeau donne en exemple la question de la peine de mort. C'est en somme d'une « communauté d'indifférence », parfois, dit-il, appelée « civisme ». L'opinion publique est certes une moyenne, mais il faut préciser que « les vues extrêmes qu'elle exclut sont d'une autre nature que celles qu'elle rassemble »<sup>8</sup> : elles sont des volontés.

La volonté populaire est précisément la somme de ces volontés individuelles, qui lui préexistent, alors que l'opinion publique est le terme d'un processus. La première est une addition, la seconde est une synthèse. « La volonté du peuple procède de situations concrètes »<sup>9</sup>, non d'idées ou de valeurs. Elle traduit des exigences fondées

---

<sup>7</sup> On peut observer que Georges Burdeau n'utilise pas l'expression traditionnelle d'*esprit public*. Cette formule, encore couramment employée avant la guerre, mériterait une étude. Sa signification est en effet loin d'être claire. Il semble cependant qu'elle se réfère à l'opinion des élites ayant voix au chapitre, qui éclaire le débat, mais sans s'imposer nécessairement aux gouvernants.

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 249-250.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 250.

sur des besoins ressentis comme primordiaux par les intéressés, donc comme suffisants pour justifier la lutte : amélioration du sort des travailleurs, ou, pour d'autres, subventions à l'école privée. Pour illustrer ce contraste, Burdeau oppose l'*opinion* sur l'alcoolisme, sentiment sur la question des citoyens quelconques, à la *volonté* des bouilleurs de cru, qui défendent leur privilège.

L'*opinion* publique était, selon Burdeau, le moteur de la *démocratie libérale*, la *volonté populaire* est celle de la démocratie sociale. Dans cette logique, le principe de la démocratie libérale est : toute loi est l'expression de la volonté générale, mais toute volonté générale n'est pas loi. Il ne suffit pas en effet que la loi soit voulue par le plus grand nombre : il faut aussi qu'elle soit conforme à la raison. Or cette coïncidence n'est possible que si le peuple appelé à faire la loi est composé d'hommes qui contrôlent leurs passions, qui modèrent leurs désirs, qui sont susceptibles d'accepter des compromis entre leurs intérêts et les intérêts des autres. Cette doctrine implique donc un peuple d'individus qui s'élèvent à la considération du bien public, ce que Burdeau nomme, à la suite de Rousseau, un peuple de *citoyens*<sup>10</sup>. La démocratie sociale s'adresse en revanche à l'« homme situé », qui combat pour ses besoins vitaux et n'a donc aucune marge de négociation. Burdeau rejette d'ailleurs le discours normatif, pseudo-édifiant, sur l'égoïsme supposé de l'électeur « situé » : l'attitude de celui-ci paralyse certes les ressorts psychologiques de la « volonté générale », mais elle est la conséquence d'une situation objective, non le reflet d'une décadence morale.

L'opposition décrite par Georges Burdeau n'est-elle pas cependant schématique et anachronique ? N'est-elle pas simplement obsolète ? Il ne semble pourtant pas douteux qu'elle désigne une certaine réalité. Il est donc légitime de s'interroger sur l'exacte portée de ces objections.

Peut-on, tout d'abord, qualifier la distinction de *schématique* ? Certes, elle tend à durcir la dichotomie qu'elle opère, mais on peut en dire autant de tout concept. La question est plutôt de savoir si elle rencontre une différence réelle et porteuse de sens. Un élément de réponse peut être trouvé dans l'observation suivante : l'approche de Burdeau paraît convergente avec les conclusions d'une réflexion fondée sur des

---

<sup>10</sup> Voir G. Burdeau, « Le citoyen selon Rousseau », dans *Etudes sur le contrat social de Jean-Jacques Rousseau. Actes des journées organisées à Dijon pour la commémoration du 200<sup>e</sup> anniversaire du Contrat social*. Société Les belles lettres, 1964, pp. 219-226. [EDCSP, pp. 449-454.] Paradoxalement, la formulation de Georges Burdeau est à la fois infidèle à la lettre de Rousseau – car il ne saurait y avoir pour celui-ci de mauvaise volonté générale, indigne de faire loi : il parle dans cette hypothèse de *volonté de tous* – et fidèle à sa pensée : pour le citoyen de Genève, une loi qui ne serait pas générale et rationnelle ne serait pas une loi.

postulats très différents. Que signifie en effet aujourd'hui l'idée de *représentation*, entendue au sens politique du terme ? Il semble qu'elle se réfère, selon les contextes, à plusieurs acceptions différentes, plus ou moins entremêlées ou confondues, mais que l'analyse permet de distinguer. Elles sont au nombre de trois<sup>11</sup>.

Dans un premier sens, « représenter » signifie « tenir lieu de ». C'est le sens donné au terme par les constituants de 1791 : les représentants « veulent pour la nation », car celle-ci, étant une abstraction, ne peut s'exprimer qu'à travers eux. En pratique ils votent, à la place des citoyens, les lois qui s'appliquent à ceux-ci. C'est un principe juridique, posé axiomatiquement, et qui ne peut donc être faux.

Dans un deuxième sens, le mot veut dire « être le porte-parole de ». Il s'agit cette fois d'exprimer ce qu'un absent dirait s'il était là, ou de faire valoir le point de vue d'individus ou de groupes qui ne peuvent le faire eux-mêmes. C'est notamment le cas lorsque des délégués exposent auprès d'instances de décision les revendications de leurs mandants.

Un troisième sens correspond enfin à « ressembler », « être représentatif », non au sens traditionnel où l'adjectif renvoie à la *représentation*, mais dans un sens nouveau, statistique, popularisé par les sondages et en vue duquel on a forgé le néologisme *représentativité*. À ce niveau il faudrait d'ailleurs distinguer entre le *typique* – qui ressemble à ce qui est – et le *paradigmatique*<sup>12</sup> – qui ressemble à ce qui est censé être. Si par exemple l'alcoolisme sévit dans un groupe social, un individu porté sur la bouteille pourra être considéré comme sociologiquement *représentatif*, mais il ne saurait être tenu pour *représentatif* s'il s'agit de recruter les militants qui vont *représenter* la cause.

Or il est clair que le premier sens est aisément conciliable avec l'idée de démocratie libérale, telle que l'entend Georges Burdeau : sur des thèmes qui relèvent de l'*opinion*, le citoyen *se fait une idée*. Il la conçoit, l'exprime, la défend, mais il est susceptible d'admettre que prévale une autre opinion, plus éclairée, mieux argumentée ou exprimant un sentiment majoritaire. Il existe ici un espace psychologique pour la « volonté générale » telle que l'entendait Rousseau. L'homme situé, en revanche, attend de son porte-parole qu'il défende ses intérêts sans compromis. Si le « représentant » transige, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, au pire il sera considéré comme un

---

<sup>11</sup> Je me permets de renvoyer sur ce point à mon article « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus politicum* n° 2 2010, p. 165-202.

<sup>12</sup> Le terme *emblématique*, si apprécié des journalistes, notamment sportifs, assume à peu près la même signification.

traître, au mieux ses mandants auront le sentiment de « ne pas être représentés ». À la différence du premier sens, en effet la proposition « Untel est le porte-parole des agriculteurs (ou médecins, cheminots, adventistes du septième jour, etc.) » est susceptible d'être fausse.

C'est d'ailleurs cette possibilité qui rend ambiguë la notion de ressemblance. La popularité du thème repose en effet, sur l'idée qu'un « homme comme nous », qui « connaît nos problèmes » saura les exposer, les défendre en haut lieu et ne nous trahira pas. Or c'est là une présomption fragile. Elle implique une coïncidence nécessaire, mais en fait nullement garantie, entre la face objective de la ressemblance – un ouvrier (un noir, une femme...) ressemble aux ouvriers (aux noirs, aux femmes...) – et sa face subjective (un ouvrier agit conformément aux intérêts des ouvriers...). Or on sait bien que l'accession aux responsabilités, aux honneurs, etc., n'est pas toujours sans conséquence sur le point de vue et les comportements des représentants. La chose était d'ailleurs bien connue des premiers partis socialistes qui cherchaient à se prémunir, pas toujours avec succès, contre ces dérives. Preuve évidente du caractère largement fallacieux des discours qui prétendent améliorer la démocratie en renforçant la représentativité des élus.

Le point décisif est cependant que ces trois sens ne sont pas spontanément convergents. Les dirigeants politiques ressemblent ou pas aux citoyens, ils tiennent ou non compte des désirs de leurs électeurs, mais dans tous les cas ils décident seuls et leur volonté fait loi. La représentation n'est pas en crise : elle vise plusieurs cibles avec une seule flèche, il n'est pas étonnant qu'elle n'atteigne pas toujours tous ses objectifs. De même, les présupposés de la démocratie libérale et de la démocratie sociale peuvent coexister ou entrer en conflit ouvert selon des conjonctures définies par divers paramètres. Les deux points de vue paraissent en tout cas mettre en lumière l'ambiguïté principielle d'une expression comme « démocratie d'opinion ». Celle-ci occulte radicalement (et peut-être opportunément) ces difficultés. Elle prétend donner pour un fait ce qui est au mieux un slogan publicitaire. La réalité montre à l'inverse que les gouvernants ont aujourd'hui toute latitude d'agir sans tenir aucun compte des aspirations les plus manifestes des gouvernés.

L'analyse de Georges Burdeau a-t-elle été par ailleurs disqualifiée par l'évolution du monde ? Doit-elle être aujourd'hui considérée comme *anachronique* ? Ici la réponse apparaît double. Elle est positive en ce sens que l'un des termes de la disjonction qu'il opérait a simplement disparu. S'il subsiste une *opinion publique*,

d'ailleurs étroitement encadrée, il n'y a plus de *volonté populaire*. Non seulement le mot a disparu, mais la chose est devenue impensable : toute tentative de la remettre à l'honneur serait immédiatement disqualifiée. Et cependant, les changements intervenus confirment plutôt, bien qu'*a contrario*, la pertinence des analyses de Georges Burdeau. La solution de continuité entre le politique et le social, qui se traduit par l'incapacité des individus concrets, et plus particulièrement des catégories défavorisées à faire valoir leurs revendications, n'a pas en effet suscité un retour à l'âge d'or (supposé) de la démocratie libérale. Le vide ainsi creusé demeure un manque, et met en question l'idée même de démocratie.

À l'époque décrite par Burdeau, il existait en effet des forces susceptibles de donner une expression politique aux revendications sociales. Par « donner une expression politique », il faut entendre une capacité, relative, mais réelle, d'influer sur la marche des affaires publiques. Cette capacité était directe, quand les forces en question participaient au pouvoir, ou indirecte, en ce qu'elles contraignaient les autres forces politiques à tenir compte, jusqu'à un certain point, des revendications exprimées afin de ne pas s'exposer à de graves revers électoraux. Or ces forces ont disparu, ont été marginalisées ou se sont converties à des thèses différentes, voire opposées. À cet égard, la conversion du Parti socialiste au libéralisme économique et le fait qu'il ait renoncé, effectivement sinon officiellement, à défendre les classes populaires pour se consacrer exclusivement aux problèmes de mœurs, a joué un rôle capital. Ce mouvement est en outre efficacement relayé par la dénonciation du « populisme », terme fourre-tout, d'abord utilisé pour stigmatiser l'extrême droite, mais qui aujourd'hui permet de disqualifier sans débat toute revendication non validée par les élites.

Il est vrai que cet évanouissement de la « volonté du peuple » – quel que soit par ailleurs le sens précis donné à cette notion – s'inscrit dans un contexte bien plus général, et d'ailleurs très connu, ce qui permet de ne l'évoquer qu'à grands traits. L'analyse traditionnelle des fonctions prêtées aux partis politiques est devenue obsolète. La « fonction agrégative », c'est-à-dire la capacité d'arbitrer en leur sein les tensions entre les classes sociales a disparu, tout comme la « fonction tribunitienne » exercée, disait-on, par le Parti communiste au profit des classes défavorisées. Les partis ne sont plus que des machines électorales. Les campagnes se réduisent au rituel insignifiant de la « communication politique » : il est plus facile de trouver des slogans que des emplois. Les médias, d'autre part, n'ont pas pris le pouvoir : les forces politiques qu'ils soutiennent ne gagnent pas toujours les élections, et les progrès des partis extrémistes se font contre leur opposition déclarée. Mais leur influence s'avère néanmoins déterminante. Ils imposent leurs propres valeurs, notamment à travers l'usage des sondages, en apparence objectifs, en fait manipulés ou sélectionnés. Surtout ils agissent



comme des semi-conducteurs : ils diffusent massivement les thèmes agréés par les propriétaires des organes de presse et les journalistes, mais bloquent ou diabolisent les autres. Les idées politiquement incorrectes se propagent cependant, mais elles sont par là même disqualifiées : l'opposition hors système sert de repoussoir et travaille donc finalement au profit du système, puisqu'elle légitime l'immobilisme. Il en résulte une défaillance chronique de l'offre politique : des questions qui mériteraient d'être posées, des thèses qui pourraient être débattues rationnellement, des thèmes susceptibles d'être défendus sans aucun extrémisme et qui seraient en phase avec les préoccupations et désirs de la population ne trouvent pas de porte-parole. Comme sous la IV<sup>ème</sup> République, une sorte de troisième force qui ne dit pas son nom, violemment divisée sur certains sujets périphériques, mais tacitement d'accord sur l'essentiel, maintient une ligne politique que le système partisan ne permet pas de remettre en cause.

D'où des alternances sans alternatives. Les équipes au pouvoir changent, chacune ayant ses vedettes et ses figurants, ses mirobolants et ses comiques involontaires. Mais comme rien d'autre ne change, du moins dans le sens espéré par les citoyens, le rituel électoral perd ses enjeux matériels et symboliques. L'abstention progresse. L'idée d'un rapport concret, bien que nécessairement partiel et relatif, entre les aspirations des citoyens et la politique suivie tend à disparaître. La dimension subjective de la représentation s'évanouit au profit de sa dimension objective, et l'idée de démocratie a été perdue en route. Effacer l'opinion et la volonté du peuple, c'est revenir au régime représentatif de Sieyès. Faut-il y voir le triomphe de la modernité ?

Il s'agit là de facteurs socio-politiques, qui sont pour une large part indépendants du cadre institutionnel. On ne saurait, cependant, dans cette affaire, minimiser la responsabilité de celui-ci. Le droit ne joue qu'à la marge. Mais parfois, il favorise certaines évolutions, et dans d'autres cas, plus nombreux, il tend à figer les situations acquises. Au début de la V<sup>ème</sup> République, l'existence d'une majorité stable a été considérée comme un progrès démocratique, dans la mesure où elle permettait des choix clairs, tranchés, motivés et générateurs d'alternance. Mais avec le temps, les inconvénients de ces avantages se sont manifestés, d'autant que les problèmes dont ils étaient censés constituer la solution étaient progressivement oubliés. Après plus d'un demi-siècle d'aventures parfois picaresques, le régime paraît aujourd'hui stabilisé autour d'un équilibre où coexistent des règles écrites plus ou moins détournées de leur sens originel et un ensemble de pratiques mal justifiées, mais bien rôdées. Dans ce conglomérat peu harmonieux, la « volonté du peuple » n'a plus sa place et la « démocratie », quand elle est évoquée, désigne autre chose que le droit du peuple à exprimer ses vues sur la marche des affaires publiques. Ou plutôt cette idée ne survit qu'à travers un seul rite politico-journalistique : invoquer le consentement donné par les

électeurs, tous les cinq ans, au programme du président de la République. Cet argument, brandi avec une rare unanimité par des chefs d'État successifs, se heurte tout de même à quelques difficultés. On laissera de côté le fait que, pris au pied de la lettre, il devrait logiquement conduire à supprimer le Parlement. En revanche, il convient d'observer qu'un programme implique, par nature, une réponse unique à plusieurs questions. Il constitue donc une carte forcée. Cette objection, jadis employée contre le référendum, n'est bizarrement jamais évoquée dans les analyses concernant le programme présidentiel. Mais la gêne suscitée par l'argument provient surtout de l'usage parfaitement sophistiqué qui en est fait. Si l'on y réfléchit tant soit peu, on observe en effet quatre cas de figure. Quand le Président met en œuvre son programme, c'est un blanc-seing et un mérite. Mais ce n'est pas un démerite de ne pas le faire : la situation a changé, l'héritage est pire que prévu, etc., et il n'existe aucun moyen de contraindre l'élu à tenir les promesses du candidat. Le Président a d'autre part le droit – parfois le devoir – de faire ce qu'il n'a pas annoncé. Enfin nul ne peut lui tenir grief de ne pas faire ce qu'il n'a pas annoncé. Il en résulte que le président de la République a raison dans tous les cas, et qu'il peut faire une chose et son contraire puisqu'il a été élu. On comprend que le poste soit très envié.

Le système politique et institutionnel tend donc incontestablement à se déconnecter de la société. Il est impuissant à produire une « volonté générale ». L'étrange idée de substituer à celle-ci la volonté des juges constitutionnels qui veillent sur les droits fondamentaux est à la fois arbitraire d'un point de vue philosophique et inconsistante d'un point de vue psychosociologique. Car, dans la meilleure hypothèse, autrement dit si ces droits sont effectifs, leur respect est nécessaire, mais non suffisant : un grand nombre de politiques différentes, voire contradictoires, sont compatibles avec les droits de l'homme, et ceux-ci ne sauraient donc garantir une convergence avec les souhaits des citoyens. On voit bien d'ailleurs, dans le cas français, que le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel, aléatoire, superficiel et sans aucun rapport avec le sentiment public, ne corrige nullement les défauts et carences du système politique. La représentation, revenue à son sens premier, se trouve privée de toute relation, sinon fictive et incantatoire, avec l'idée de démocratie – à moins que le mot ait simplement perdu toute signification<sup>13</sup>. La démocratie semi-directe ou la démocratie participative pourraient apporter des solutions partielles à cette déconnexion, mais leur mise en œuvre dépend entièrement de la bonne volonté des « représentants ». Or ceux-ci

---

<sup>13</sup> C'est ce qui paraît le cas lorsque le terme est aujourd'hui utilisé par opposition à *légiférer* et *contrôler*. Comme l'a montré Bruno Daugeron, il n'implique plus alors « ni compétence ni pouvoir », ni, pourrait-on ajouter, obligation. (voir B. Daugeron, *ouv. cit.*, pp. 509-517).

tendent à former une oligarchie de moins en moins décidée à partager ses pouvoirs avec les électeurs qu'elle gouverne. La démocratie demeure dans les mots, mais en fait on a perdu, ou n'a pas trouvé, les voies concrètes de sa réalisation. Comment faire en sorte que les aspirations légitimes des citoyens soient raisonnablement prises en compte, que la politique suivie n'aille pas systématiquement à contresens de ce que la majorité du pays désire, qu'un consensus minimal soit restauré entre le peuple et les élites ? Ces objectifs, qui pourraient sembler modestes dans un régime prétendument démocratique, sont aujourd'hui inaccessibles. Non seulement le peuple n'est plus invité à exprimer ses vues, mais il est supposé ne pas en avoir – ou du moins de ne pas en avoir d'autres que ses guides autodésignés. Relire des textes qui datent d'une époque où l'on croyait naïvement ces objectifs souhaitables et ces difficultés solubles ne pourrait-il constituer un élément de réponse à des questions que l'on n'ose même plus poser ?

**Jean-Marie Denquin**

Professeur de droit public à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense. Il a publié notamment *1958 : la genèse de la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1988 ; *La monarchie aléatoire*, PUF, 2001 ; *La politique et le langage*, Michel Houdiard, 2007 ; et plusieurs articles dans *Jus politicum*.