

LA LETTRE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

N°19 – Newsletter éditée par l'IFGP – juin 2021 – L'actualité de la gouvernance publique

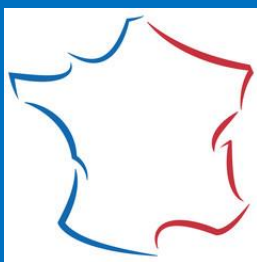
Abstention : vers un conflit entre légalité et légitimité ?

En 2018, 61% des citoyens jugeaient que la démocratie ne fonctionne pas bien dans notre pays.

En 2021, 65% des électeurs (85% chez les jeunes) se sont abstenus aux élections régionales et départementales.

Les causes de l'abstention ne peuvent être réduites aux circonstances : la démocratie en France connaît vraiment une crise très sérieuse.

Il est urgent de placer l'abstention au cœur du débat public.



La gravité de la crise démocratique

La progression impressionnante de l'abstention aux différents scrutins est un défi majeur posé à notre démocratie. Ce constat, banalisé à force de se répéter depuis deux décennies, est régulièrement souligné avec effroi au lendemain de scrutins jugés à tort de peu ou de moindre importance en regard de celle - jugée cruciale - de l'élection présidentielle. Mais ce constat très inquiétant est bien vite oublié par une classe politique qui semble plus décontenancée que destabilisée.

Les élections sont toutes importantes. Elles sont au cœur du pacte républicain qui lie la diversité de notre société et fonde l'unité de la nation. Le suffrage universel est l'outil central permettant l'exercice de la souveraineté du peuple, rendant inopérant toute autre forme de légitimité. S'il ne s'exprime plus, alors ceux qui contestent ce fondement de la démocratie peuvent mettre en avant d'autres formes d'exercice du pouvoir. N'est-ce pas ainsi que peut émerger la tentation autoritaire à laquelle aspirent des minorités extrémistes dans notre pays ? Un risque qui ne peut plus être écarté aujourd'hui alors que la démocratie fondée sur la volonté générale exprimée par le suffrage universel est la seule vraie garantie de la perpétuation des libertés individuelles et collectives ainsi que de l'ouverture de la société à la participation de toutes les composantes de la nation.

Un cap redoutable vient d'être franchi

Osons une question dérangeante : que vaut l'élection de candidats et d'équipes ayant réuni moins de 25% des citoyens inscrits sur les listes électorales ? C'est une situation désormais assez courante sur tout le territoire national, avec même des niveaux de participation encore plus bas observés dans les quartiers populaires où se concentrent les difficultés sociales.

La légalité - incontestable - des élus, ne peut être séparée de la légitimité que produit l'adhésion massive des électeurs au mécanisme démocratique, adhésion qui se mesure

par le niveau de participation aux scrutins. Sans une corrélation forte entre légalité et légitimité, les élus sont plus aisément exposés aux remises en cause de leur compétence, de leur engagement, de leur attachement à l'intérêt général, voire de leur probité. Le défaut de confiance se mue progressivement en une véritable défiance de la société envers ses élus et ses institutions comme l'attestent depuis des années les vagues successives d'études du CEVIPOF. Au lendemain des récentes élections locales, l'abstention de masse illustre une forme de contestation, passive mais préoccupante, du pilotage de l'action publique par les élus issus des scrutins. Ce défi est fondamental et ne saurait être négligé.

Ne pas rester dans le déni ou envisager de fausses solutions

La prise en compte du défi représenté par l'abstention de masse est retardée par des attitudes défensives relevant le plus souvent de l'auto justification plutôt que de la volonté de répondre à un phénomène qui s'apparente à de la dissidence citoyenne.

Il y a d'abord le déni de l'importance du sujet. Les électeurs sont jugés futiles, voire irresponsables, sorte d'enfants gâtés et désinvoltes, au final plutôt satisfaits de la gestion publique qui ne les intéressent que peu. Les tenants de cette analyse estiment accessoire et donc négligeable la question de l'abstention.

Il y a ensuite ceux qui se retranchent derrière le caractère absolu de la légalité de l'élection acquise. Qu'importe les taux de participation dramatiquement bas et une élection à la majorité relative, l'élection se suffit à elle-même. La question de la légitimité ne se pose pas, parce qu'elle n'est pas reconnue comme constitutive du processus électoral codifié par le droit. Elle serait donc hors de propos.

Il y a enfin ceux qui avancent des propositions de réformes comme le vote électronique et/ou le vote obligatoire. Sur ce dernier aspect, forcer les électeurs à voter permettrait, selon les promoteurs de cette option, de connaître le choix de l'immense majorité des citoyens. La démocratie en serait automatiquement renforcée.

Ces positions renvoient à une conception troublante du modèle de démocratie représentative, que l'on peut résumer ainsi : « *le peuple se comporte mal, alors ignorons-le ou obligeons-le à changer d'attitude.* » N'y a-t-il pas là un grave malentendu qui serait de nature à approfondir le gouffre qui s'est installé progressivement entre les élites dirigeantes et les citoyens ?

*« Aucune démocratie ne peut fonctionner durablement
sans un ancrage solide dans la confiance de ses citoyens »*

Des pistes pour sortir de la crise

Dans ce paysage dévasté de la citoyenneté électorale, on discerne des « volcans qui fument », point de tensions latents évoquant une société travaillée par des crises pas ou mal prises en compte par les pouvoirs publics.

Pour revenir à une participation citoyenne raisonnable, trois champs d'actions semblent prioritaires.

En premier lieu, il est évident que la question institutionnelle doit être sérieusement abordée. La concentration des pouvoirs entre les mains de la fonction du président de la République est devenue une incongruité. Certes les contrepouvoirs existent. Mais ils sont objectivement inopérants du fait de leur incapacité à influencer sur le cours de la décision publique. Le fait présidentiel en France n'a pas d'équivalent dans les autres démocraties occidentales, y compris aux Etats-Unis où le puissant président américain doit composer avec des contrepouvoirs considérables. Cette situation française inhibe le potentiel formidable que portent les élus locaux et l'ensemble des composantes de la société au sein des territoires de la République. Il y a là un énorme gâchis de compétence et de force d'initiative. Un nouvel équilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est indispensable. Il en va de même du temps électoral et des modes de scrutin

La deuxième dimension concerne la transparence de la vie publique. Le législateur a certes pris des mesures vigoureuses qui, souvent, sont vécues comme excessives et intrusives. Pour autant, ces mesures restent incomplètes de même que les moyens de contrôle nécessaires à leur bonne application. Dans tous les cas, elles ne répondent pas aux attentes des citoyens en matière de respect de la probité de la vie publique. Ce chantier reste donc d'actualité.

Le troisième champ d'action est déterminant. Il concerne la transformation en profondeur du modèle de gouvernance de notre pays, avec un fonctionnement laissant une large place à la décision publique locale. Pour cela, il est indispensable de doter les élus locaux de moyens nouveaux pour qu'ils puissent assumer dans de bonnes conditions les mandats que leur confient les citoyens. Les élus locaux doivent être reconnus par la République comme des acteurs de plein exercice de l'action publique organisée par l'Etat. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, et cela explique - sans doute pour une très grande part - pourquoi l'action publique en France est loin d'être à la hauteur de ce que mérite une grande démocratie au XXIème siècle. L'expertise des élus locaux est un atout déterminant de la performance de l'action publique globale. Elle doit être reconnue.