



DÉMOCRATIE ET LÉGITIMITÉ



Jérôme **Jamin**

(ULiège)

Nathalie **Schiffino**

(UCLouvain)

Si la question de la légitimité dans les régimes démocratiques ou à prétention démocratique est séculaire, elle revêt un caractère particulier, original et urgent, depuis une vingtaine d'années. À ce titre, elle est foncièrement d'actualité et fait de cet ouvrage non pas un ouvrage de plus, parmi d'autres, mais un projet collectif de qualité coordonné durant une période très particulière : après deux décennies où les attaques et les critiques à l'encontre de la démocratie se sont multipliées, un contexte inédit de pandémie en 2020 pose de surcroît, de façon abrupte, à nouveau, la question de la légitimité.

On savait que les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et ceux qui ont suivi dans plusieurs villes européennes (Madrid, Londres, Bruxelles, Paris, etc.) allaient ébranler nos régimes politiques. Aux États-Unis, avec le *Patriot Act*, c'était clairement la légitimité des libertés constitutionnelles qui était défiée face à l'impératif de la sécurité. En Europe, les démocraties survivraient-elles au terrorisme, s'interrogeait à l'époque Guy Haarscher (2002)? Quelle place fallait-il laisser à nos libertés « bien légitimes » face à l'enjeu de la sécurité ? En 2008, c'était la crise financière et économique qui allait interroger la légitimité de régimes politiques, certes démocratiques, mais incapables de contrôler et de réglementer les marchés. À quoi bon voter si le vrai pouvoir est ailleurs... Cette période allait également accélérer le débat sur l'Union européenne, ses modes de représentation et partant sa légitimité lorsqu'elle était incapable d'avancer d'une seule voix pour apporter des solutions (crise de la dette, crise de

l'euro, etc.). La légitimité européenne était encore sur la sellette de 2016 au 31 janvier 2020, date à laquelle le référendum britannique concrétisait le *brexit*.

Le livre s'appuie sur des plumes soucieuses d'intégrer les questions théoriques dans l'empirie, dans une actualité extrêmement préoccupante pour celui qui considère que la démocratie, quoi qu'en disent de nombreux commentateurs critiques – et pas uniquement aux extrêmes –, demeure un régime politique qui présente beaucoup d'avantages et de vertus. Ce texte est structuré comme suit. Dans sa première moitié, nous mettons la légitimité démocratique à l'épreuve des dictatures, populismes et extrémismes qui sont peu abordés dans le livre. En effet, c'est aussi parce qu'il existe des régimes non-démocratiques et des partis hostiles à cette dernière que la question de la légitimité démocratique se pose. Le débat n'est pas simplement technique entre démocrates, il intègre l'existence d'autres régimes possibles. Cette première partie permet de mettre à jour les critiques adressées à l'encontre de la démocratie et de sa légitimité. Ensuite, sur cette base, nous éprouvons la démocratie à l'aune événementielle : en effet, un *focusing event* (Birkland 1998) comme la pandémie due au coronavirus Covid-19 interroge l'articulation entre la représentation démocratique et la participation citoyenne lorsque des décisions publiques urgentes s'imposent¹. Cette articulation est un axe important non seulement du livre mais aussi des théories de la démocratie au XXI^e siècle. Quelle démocratie est possible demain et à quoi devons-nous être attentifs pour l'anticiper ? C'est la question qui traverse ce texte.

1. LES TRANSFORMATIONS DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

La démocratie est parfois instrumentalisée, lorsqu'elle justifie une forme particulière d'exercice du pouvoir qui la détourne de ses idéaux fondateurs. Depuis deux décennies, la légitimité de la démocratie est menacée par des dictateurs qui tentent de

.....

1 Un *focusing event* selon Birkland (1998) est un risque majeur et avéré qui déclenche la mobilisation de groupes d'intérêt, voire de mouvements sociaux, et force ainsi la mise sur agenda de problèmes publics, donc la prise de décisions politiques.

l'associer à l'inefficacité ou au désordre, en discréditant autant que possible les principes de représentation, de pluralisme, de participation ou d'autonomie, synonymes de passions humaines et de chaos². Elle fait aussi l'objet d'une lutte plus idéologique et plus philosophique à l'intérieur des régimes démocratiques, entre ceux qui se contentent d'un cadre constitutionnel et d'une séparation des pouvoirs, et les autres qui attendent beaucoup de la démocratie au niveau des valeurs, des droits fondamentaux et de la dignité de l'être humain, de la participation citoyenne. La légitimité démocratique est aussi au cœur d'une bataille sans réserve entre les populistes et les démocrates (Hermet 2001) qui prétendent tous être les véritables représentants légitimes de la population, même si *a priori* on ne mettrait pas les premiers sur un pied d'égalité avec les seconds, nous y reviendrons (Akkerman 2003). Une bataille qui est parfois renforcée par la compétition, désormais courante dans le débat public, entre la démocratie au sens de la représentation dans les parlements et la démocratie comme participation populaire via le référendum, le tirage au sort, etc. Enfin, plus tragiquement, la démocratie et sa légitimité se tirent en permanence une balle dans le pied en tolérant le mensonge, les promesses électorales intenables, la démagogie, l'hypocrisie et bien d'autres phénomènes qui font souvent de ce régime un lieu de déception et parfois de discrédit, comme en témoigne la publicité politique mensongère sur Facebook qui représente un juteux marché³. Une partie de ces menaces apparaissent à des degrés divers dans les différentes contributions de l'ouvrage et, à ce titre, ce dernier est d'une actualité brûlante pour prendre un peu de recul sur les vingt dernières années et l'état de nos démocraties.

.....

2 Avec certes des variantes dans leurs argumentations respectives contre la démocratie libérale, on lira à ce sujet *Dans la tête de Vladimir Poutine*, de Michel Eltchaninoff (2015), *Dans la tête de Recep Tayyip Erdogan*, de Guillaume Perrier (2018) et *Dans la tête de Viktor Orban*, d'Amélie Poinssot (2019).

3 Les détracteurs du président américain Donald Trump dénoncent ses informations mensongères sur les réseaux sociaux, notamment dans le cadre de la campagne électorale présidentielle en 2020. Dans ce contexte, Facebook a suscité la polémique en refusant de soumettre les publicités politiques, même mensongères, aux règles de *fact-checking* de sa plateforme.

2. QUEL RÉGIME EST DÉMOCRATIQUE, QUELLE DÉMOCRATIE EST LÉGITIME ?

Comme indiqué plus haut, les autres formes de régimes politiques posent implicitement des questions qui animent la réflexion générale de l'ouvrage. En effet, comment broser un état des lieux des menaces sur la légitimité démocratique sans parler des dictatures à l'ère médiatique et numérique globale ? C'est un élément extérieur aux pratiques politiques en démocratie, certes, mais déterminant sur les opinions publiques : des despotes faussement éclairés, à la tête de dictatures, tentent de discréditer par médias et conférences de presse interposés les démocraties dites libérales en Europe⁴. Que ce soit via les réseaux sociaux pour manipuler des élections (Jamieson 2018), que ce soit à travers les grands journaux pour faire passer un message ou que le but soit simplement d'influencer ses ressortissants résidant à l'étranger, à chaque fois, le *modus operandi* est le même. Il faut montrer qu'en Russie, en Turquie et même en Égypte, entre autres, le pouvoir est autoritaire mais efficace, autoritaire « donc » efficace. Il substitue au désordre et aux passions populaires une gestion dite rationnelle du pouvoir tout en s'appuyant sur des élections et des institutions qui, sur le papier, portent le même nom que ce que l'on trouve en Europe occidentale. Le principe est simple pour les dictateurs qui ont une large surface médiatique, qui usent et abusent des réseaux sociaux : il faut associer la démocratie au chaos et à la décadence pour que mécaniquement ses principes et ses actions soient perçus comme inefficaces, inutiles et contre-productifs. Ainsi le pluralisme des médias, la liberté de manifestation, l'indépendance des juges et bien d'autres principes sont présentés comme des vecteurs d'instabilité, d'inégalité, voire d'inefficacité en cas de pandémie ou de terrorisme.

Mais la menace sur la légitimité en démocratie est aussi interne au regard de ce que certains commentateurs appellent les démocraties illibérales (Zakaria 1997, 2016). Les démocraties illibérales sont définies comme des régimes qui reconnaissent la

4 Si le chapitre de Juliette Roussin « Juger la démocratie à ses résultats » n'aborde pas la question des dictatures, il pose la question du jugement qu'on peut avoir sur la démocratie par rapport à d'autres régimes et toutes les options concurrentes.

souveraineté populaire mais pas le libéralisme constitutionnel qui était pourtant emblématique de la démocratie représentative depuis le XIX^e siècle. Dans les démocraties illibérales, les gouvernants démocratiquement élus suppriment certaines libertés comme par exemple le pluralisme des médias ou la liberté académique mais continuent à se présenter aux élections (Aoun, Ficet 2017). À l'image d'un phénomène bien connu en Europe, notamment dans l'Union européenne, en Hongrie et en Pologne, ou en Europe de l'Est avec la Russie (Aoun, Ficet 2017 ; Krakovsky 2019 ; Biard 2019). À chaque fois, les illibéraux opposent d'un côté la légitimité de la démocratie par les urnes, la consultation, le débat public, le pluralisme des partis et des idées, le droit de manifestation et d'expression à, d'un autre côté, une légitimité qu'ils qualifient de purement formelle de l'ordre constitutionnel, une séparation des pouvoirs fragile selon eux, l'existence de deux partis politiques et bien entendu, la tenue à intervalles réguliers d'élections. Cette stratégie est aussi présente aux États-Unis, avec des variantes notamment dans les clubs qui allient ultra-conservatisme et extrême droite (Sedgwick 2019), des clubs qui ne jurent que par la Constitution américaine, les Pères fondateurs et la déclaration des droits, mais sont profondément hostiles à toutes formes de politiques publiques visant plus d'égalité et de justice sociale. Ici, pour ces détracteurs internes à la démocratie, il ne s'agit pas de vanter l'autoritarisme au nom de sa prétendue efficacité. Ils défendent, coûte que coûte, quelques principes constitutionnels élémentaires tout en rejetant autant que possible les politiques publiques plus égalitaires. À l'instar de Pat Buchanan (1999, 2002), ils refusent par exemple l'*affirmative action*, c'est-à-dire les mécanismes de discrimination positive (d'ailleurs parfois aussi contestés en Europe). En bref, les illibéraux défendent certains droits fondamentaux (liberté d'expression, par exemple) contre d'autres (droit à la dignité, à davantage de justice sociale, etc.) qui nécessitent davantage une régulation de la part des autorités publiques.

C'est aussi ce que l'on observe dans certains pays de l'Est de l'Europe qui à la fois maintiennent intactes – sur le papier – des institutions démocratiques tout en faisant le maximum pour vider ces dernières de leur substance, notamment lorsqu'il y a une opportunité de limiter certaines libertés et, partant, de se

maintenir au pouvoir⁵. La Hongrie de Viktor Orban, chantre de la démocratie illibérale, est un exemple utile pour comprendre le glissement d'une légitimité à une autre, d'une légitimité portée par le pluralisme, les droits fondamentaux, l'égalité, etc., à une légitimité strictement portée par les urnes dans un cadre constitutionnel sous pression. Finalement, en filigrane, on retrouve souvent la même interrogation : le fait d'avoir été porté au pouvoir par les électeurs suffit-il à faire de vous un chef d'État légitime au sens où l'on n'attend rien d'autre de vous ? Et à faire de vos actions des actes forcément démocratiques même si vous méprisez certaines libertés ? La question est ancienne, elle s'était posée avec acuité en Autriche lorsque Jörg Haider avait réussi à amener au pouvoir (national) son parti d'extrême droite le FPÖ dans une coalition avec les conservateurs à la fin des années 1990, suscitant un tollé dans l'Union européenne.

3. POPULISME ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

Dans un autre registre qui confirme également l'actualité de la question de la légitimité, il faut signaler non pas la montée des populismes – c'est déjà une vieille histoire – mais son installation massive dans les assemblées un peu partout en Europe, depuis plus de vingt ans, et à des niveaux de pouvoirs différents (Jamin 2016 ; Biard 2019). Si le populisme était associé à l'extrême droite au milieu des années 1980, notamment en raison du puissant Front national français qui mobilisait un discours à la gloire du peuple contre les élites, on parlait à l'époque de national-populisme (Taguieff 1984), il faut bien reconnaître aujourd'hui qu'il caractérise de nombreux partis issus d'à peu près tout le spectre politique. Et à bien des égards, le populisme est un défi permanent adressé à la légitimité des gouvernants⁶.

5 Cela a été notamment le cas avec la crise du coronavirus Covid-19 sur laquelle nous reviendrons plus bas, une crise qui a permis aux dirigeants hongrois de proclamer un état d'urgence illimité et ainsi de ne « plus être une démocratie » d'après de nombreux médias (*La Libre*, *Le Point*, etc.) qui s'inspiraient à l'époque du dernier rapport de la *Freedom House* (voir le site officiel : <https://freedomhouse.org/>).

6 Voir le chapitre de Benjamin Biard, Jehan Bottin et François Debras « Les partis populistes en quête de légitimité. Analyse des discours du PTB et du PP ».

La force du populisme, c'est qu'il fait référence en permanence à la démocratie, au peuple⁷, à son autonomie, et il apparaît – ou veut apparaître – comme le premier défenseur de ce dernier : celui qui veut en préserver et protéger la liberté. Ainsi, lorsqu'il ne crée pas un ennemi imaginaire, des boucs émissaires et surtout un peuple mythifié sur le plan ethnique⁸, le populisme dénonce un déficit de représentation et prône des techniques alternatives de participation à la chose publique ; il se présente comme étant en mesure de définir et d'expliquer le déficit démocratique, il n'hésite pas à interroger la légitimité des élus, et par-dessus tout, il propose de remettre le peuple au centre du débat, au cœur de la vie politique. De ce point de vue, il apparaît légitime aux yeux de ceux qui adhèrent à son discours : ce dernier fait sens pour eux, il n'est pas une menace mais une manifestation inhérente à la dynamique démocratique. D'autres peuvent n'y voir que de la démagogie⁹. Le populisme est ce discours qui rappelle et qui dénonce le vieux rêve de l'élite, tout en le combattant en théorie. Le populisme développe une rhétorique qui accuse les élites au pouvoir de gouverner sans rendre des comptes, sans le peuple, tout en indiquant avec arrogance à ce dernier comment bien voter¹⁰. Et en ce sens, le populisme n'apparaît pas aux yeux de certains comme une menace pour la démocratie, mais comme une mise en garde face à l'accumulation du pouvoir en haut lieu, comme un appel à plus de démocratie, comme un rappel de la légitimité populaire face à la légitimité de l'élite, sur la scène politique, mais aussi à l'intérieur des partis¹¹. Aux yeux de ceux pour lesquels ils apparaissent légitimes, les populistes

.....

7 *Ibid.*

8 C'est notamment le cas de nombreux populismes classés à l'extrême droite où le peuple renvoie surtout à un groupe homogène sur le plan ethnique, « racial » et culturel (Jamin 2016 b).

9 Collovald a dénoncé très tôt l'usage de l'étiquette « populisme » pour dénoncer toute forme de contestation (Collovald 2004).

10 Rappelons-nous la surprise en France lors du référendum sur le traité établissant une constitution pour l'Europe le 29 mai 2005. Le non l'emportera au grand dam des élites politiques, des analystes et des journalistes qui étaient sûrs d'avoir guidé le peuple dans la bonne direction, non sans avoir accusé de populisme toute forme d'opposition à ce texte.

11 Sur le danger et la lutte contre l'élitisme à l'intérieur d'un parti, voir le cas d'étude repris dans le chapitre d'Héloïse Nez « Du 15M à Podemos : des légitimités en tension autour de la représentation ».

rappellent le glissement d'une légitimité qui passe du peuple aux élus, des « gens » à leurs représentants.

Si le populisme fait référence en permanence à la démocratie, et surtout à sa seule légitimité possible (l'exercice du pouvoir par le peuple), des politistes le soupçonnent de démagogie (Akkerman 2003). En effet, il n'est pas rare que le populisme abuse ses électeurs en transformant la réalité, en exagérant les menaces sur le déficit de légitimité, et en créant de toutes pièces des ennemis imaginaires à l'instar de ces partis qui parlent en permanence des « bureaucrates de Bruxelles hostiles aux peuples d'Europe », et de l'absence de mécanismes démocratiques dans la prise de décision au sein des instances de l'Union européenne. Le populisme peut alors cacher ou nier une réalité sociale ou politique, et réduire les défis à un cadre simpliste ne permettant ni de comprendre la situation, ni d'identifier la cause des problèmes, ni de prendre de « bonnes » décisions pour l'avenir. Le populisme peut générer un imaginaire de plus en plus en rupture avec la scène politique traditionnelle, au risque de guider le peuple par l'émotion et la peur.

Comme si ce qui précède ne suffisait pas à malmenier la légitimité en démocratie, ceux qui dénoncent les dictatures, l'extrême droite ou le populisme peuvent également se retrouver, bien malgré eux, aux côtés de ces mêmes « agresseurs ». C'est notamment le cas de chercheurs, élus et militants qui prônent l'usage du référendum, du droit d'initiative ou de la révocation de façon occasionnelle et très encadrée, ou de manière plus systématique comme processus de décision permanent et parallèle à l'action des élus, comme contrôle du pouvoir en place, du budget participatif pour intégrer les citoyens à la décision sur l'usage des deniers publics, des assemblées constituées de citoyens tirés au sort, etc. Ici ce n'est pas moins de démocratie qui est demandé au profit de l'autorité, de l'ordre, de l'efficacité, de la stabilité ou encore au profit d'un ordre constitutionnel avec deux partis politiques et une séparation des pouvoirs « de papier ». L'appel à participer n'est pas non plus lancé à un peuple idéalisé qui ne peut être d'accord qu'avec lui-même puisqu'il fait corps social à l'image d'un corps biologique. Ce qui est demandé par ces chercheurs et ces élus ou militants, ce sont des mécanismes supplémentaires de démocratie participative ou directe en complément des logiques existantes, une sorte « d'extension de la démocratie » à de nouvelles sphères de participation, et donc une

« diversification des sources de légitimité politique ». La légitimité produite par une assemblée tirée au sort ou un référendum n'est pas de même nature que la légitimité électorale¹². Traditionnellement, les élections valident des candidats et/ou leur programme. Les mécanismes participatifs doivent répondre à des attentes légitimes et, dans certains cas, ils ne ménagent pas les élus, en écho à des sondages d'opinion lorsque ceux-ci révèlent que les élus inspirent moins de confiance que des inconnus tirés au sort¹³.

4. RETOUR VERS LE FUTUR

On l'aura compris, la séculaire question de la légitimité nous permet d'investiguer le déficit de confiance dans les gouvernants déjà présent lorsqu'apparaissent les premières formes de démocratie. En effet, lorsqu'on se plonge dans les transformations de la légitimité démocratique, on est vite surpris par la permanence d'un problème majeur dans l'Antiquité, à Rome, et depuis la Renaissance : la démocratie autorise et parfois encourage le mensonge par omission et même le mensonge tout court, elle incite aux promesses, elle pousse les candidats à persuader, à séduire, bref à faire tout ce qui est possible – légalement – pour être élu. Depuis Platon, la démocratie apparaît concomitamment avec la démagogie comme en témoignent aussi les travaux d'Aristote qui voit dans la démagogie une perversion presque inhérente à la démocratie. Ce n'est donc pas du tout anodin ! Que ce soit dans des procédures de démocratie directe ou indirecte, le simple fait qu'il faille obtenir des soutiens (et des suffrages) pour obtenir des mandats politiques pousse les candidats vers des pratiques qui empruntent à la démagogie ou à l'hypocrisie, là-bas au cynisme et au relativisme.

.....
12 Sur cette diversification, voir le chapitre de Pierre-Etienne Vandamme « Pluraliser les sources de légitimité ? Trois défis ».

13 Le *Baromètre de la confiance politique*/vague 11 du Cevipof en février 2020 révèle que la confiance des Français à l'égard des élus est en berne et que 55 % sont favorables à l'idée que ce soient les citoyens et non un gouvernement qui décident ce qui leur semble le meilleur pour le pays.

Transposé à nos systèmes représentatifs européens, cela signifierait que les juges pourraient à tout moment accepter une plainte contre tout mandataire public qui n'a pas atteint les objectifs de son programme ou qui a trop fait rêver ses électeurs en campagne électorale. En 2020, la pandémie liée au coronavirus Covid-19 en a fourni une illustration concrète : de nombreux responsables de municipalités en France se sont opposés à une loi qui risquait de les amener devant les tribunaux pour mauvaise gestion de la pandémie¹⁴...

5. L'INFIRMIER ET LE POLITIQUE

La gestion de la pandémie liée au coronavirus Covid-19 est un exemple de *focusing event* (Birkland 1998) qui nous amène à repenser la gestion démocratique, représentative, et sa légitimité au XXI^e siècle, ce qui est au cœur de l'ouvrage que ce chapitre conclut. Cette crise sanitaire démontre s'il le fallait encore que tout peut devenir politique (Balzacq, Baudewyns, Jamin *et al.* 2014). À la fois le risque majeur dû au virus Covid-19, le besoin vital de protéger les populations, la nécessité de maintenir viables des structures hospitalières financées par les pouvoirs publics (soins intensifs et autres services mobilisés par les soins aux malades) ont justifié un peu partout dans le monde en 2020 les pouvoirs spéciaux (appellation en Belgique) et autres états d'urgence (en France, par exemple). Les gouvernants en démocratie ont pu décréter brutalement le confinement, limiter drastiquement la liberté de circuler, sans que la légitimité de telles décisions soit, dans un premier temps, fondamentalement remise en cause. Et à bien y regarder, à ce moment inédit, la représentation a fonctionné à plein régime. Au début de la crise sanitaire, au printemps 2020, il n'a pas été question de mécanismes

.....

14 Au début du mois de mai 2020 en France, de nombreux maires font connaître leur inquiétude de se faire poursuivre pour mauvaise gestion durant le confinement imposé face au coronavirus Covid-19. La « loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 » confie au seul État (central) la responsabilité d'édicter les mesures de lutte contre le coronavirus, dans un souci de cohérence et d'efficacité sur l'ensemble du territoire. Les maires apparaissent comme des acteurs de mise en œuvre dont l'autonomie décisionnelle à l'échelon local est limitée.

participatifs, de tirage au sort, de référendums, etc. car le fonctionnement de la société était en mode « survie ». La crise a exigé des mesures urgentes, des décisions pragmatiques, des investissements rapides, qui ne souffraient pas le débat d'idées ni les délibérations longues mais mobilisaient (partiellement) l'expertise (principalement médicale, au fort de la crise). Force est de constater qu'en 2020, la délégation aux représentants et aux experts a prévalu en temps de crise.

Mais, avant l'été 2020, une fois passées les premières semaines de la crise sanitaire, une fois l'urgence apaisée au profit d'une relative normalisation (déconfinement, port du masque généralisé, etc.), la protestation tant citoyenne que politicienne a été criante, et la légitimité des décisions publiques a été interrogée. Par rétroaction, dirons-nous si on adopte une perspective systémique, la société civile et partisane a pu revenir sur les choix tels qu'ils ont été tranchés par les gouvernants, sur les *outputs*, et les mettre en débat. Le système politique a fait face au retour du boomerang parce que l'urgence de la survie était derrière lui après une première vague virale. Easton (1953) a montré de manière théorique que la confiance est nécessaire au bon fonctionnement du système, et que la légitimité en constitue une pierre angulaire. Concrètement, le déroulement des événements liés au coronavirus Covid-19 pose la question qu'aborde Hélène Hatzfeld¹⁵ : qui a le droit d'empêcher ou d'autoriser, au nom de quoi ou de qui, que nous apprend une telle situation sur la légitimité à l'œuvre ?

Le lecteur se souviendra que la légitimité consiste précisément en la reconnaissance du caractère bien-fondé des décisions et des actions. En l'occurrence, celles qui relèvent du politique ne sont pas estimées de la même manière que pour d'autres métiers. Au printemps 2020, qui les citoyens applaudissent-ils le soir venu du haut de leurs balcons, pour qui sonnent les cloches dans les églises, quels acteurs figurent en héros sur les pancartes dessinées par les enfants ? Il était alors évident que la reconnaissance collective s'adressait directement aux soignants et professions à risque qui – sur la base de leur expertise et au risque de leur vie – luttaienent quotidiennement contre la pandémie. Si le personnel politique peut difficilement faire valoir un quelconque danger

.....
 15 Voir le chapitre de Hélène Hatzfeld « Les enjeux politiques des légitimités ordinaires ».

immédiat et vital dans l'exercice de sa fonction, les infirmiers et les médecins, le personnel de nettoyage dans les hôpitaux, les ambulancières, les brancardiers, etc., attestent une compétence spécifique et un esprit de service dont les citoyens reconnaissent le bien-fondé. Les professionnels de la politique se voient quant à eux déléguer une « compétence générale pour répondre aux problèmes que connaît la société, et sont censés être capables de prévoir les effets des décisions qu'ils prennent » (Favre 2005 : 44-45).

La double délégation est connue en démocratie : les citoyens élisent des gouvernants qui délèguent les contenus de certaines décisions à des experts. Pour utiliser une expression plus familière, on dira que les spécialistes de la décision mobilisent les spécialistes de la question. Ces derniers produisent des connaissances et ils ont voix au chapitre car les gouvernants la leur accordent (Kaufmann, Perret, Bordogna Petriccione *et al.* 2004 : 112). Dans une telle démocratie délégative, la pandémie replace au cœur du débat la question de la légitimité des gouvernants : repose-t-elle sur la responsabilité qu'ils assument dans le cadre de leur mandat politique ? Les spécialistes de la décision sont-ils légitimes parce qu'ils ont mandat pour décider en toutes circonstances ? Et parce que leur mandat a été obtenu par une élection ? À ce sujet, constatons avec Juliette Roussin¹⁶ que nul ne peut revendiquer automatiquement pour soi ni démontrer aux yeux des autres, en démocratie, une supériorité morale ou intellectuelle en politique. La crise liée au virus Covid-19 atteste s'il le fallait que les *outputs* que les gouvernements ont produits, les résultats qu'ils ont atteints sont soumis à la critique – des citoyens, des opposants politiques, de certains experts – et que le propre de la démocratie consiste à laisser chacun s'exprimer à ce sujet, à l'égal des autres. Juliette Roussin explique que le fait que des citoyens utilisent même des mauvais arguments pour étayer leurs critiques ne permet pas de les disqualifier.

La légitimité de la démocratie repose – notamment – sur la reconnaissance non négociable que les citoyens sont libres et égaux de se prononcer sur le pilotage de la société. Cette perspective s'inscrit dans la nécessaire reconnaissance d'un pluralisme

.....

16 Voir le chapitre de Juliette Roussin « Juger la démocratie à ses résultats ? ».

en démocratie, tel que le propose Pierre-Etienne Vandamme¹⁷. Le principe «un être humain égale une voix» qui a prévalu depuis la Révolution française, et donc depuis l'instauration du régime représentatif, conduit à ce que diverses opinions soient exprimées à travers les votes. Au-delà du mécanisme électif, d'autres formes d'expression – qu'elles soient directes ou représentatives, institutionnalisées ou extra-institutionnelles – enrichissent aussi les débats d'idées. N'oublions pas que le fait que les décisions publiques soient soumises à l'épreuve de la discussion – que ce soit dans un mini-public, dans un parlement élu, ou dans toute autre arène – est un marqueur de la démocratie (Manin 1995 : 234-245).

C'est dans ce contexte que la vocation des groupes d'intérêt à être les porte-paroles des citoyens prend tout son sens, comme s'y intéresse Samuel Defacqz¹⁸. En anglais, la notion d'*advocacy* figure bien ce rôle. Son icône graphique est un porte-voix¹⁹. L'*advocacy* se définit comme le soutien public à une idée, à un plan ou à une manière de faire quelque chose (*Cambridge dictionary*). L'*advocacy* et son porte-voix incarnent la représentation puisque les groupes se proposent comme des intermédiaires entre les citoyens et les gouvernants, *a fortiori* si les représentants sont élus. La légitimité des groupes ne se réduit pourtant pas à l'élection représentative. Les non-élus peuvent aussi être légitimes, comme l'a montré Saward dont Ludvine Damay et Vincent Jaquet soulignent l'apport²⁰.

6. L'ÉLECTION, LA REPRÉSENTATION ET LE CAMÉLÉON

Saward (2010) est connu pour ses travaux sur les revendications représentatives (*claims*) dont Héloïse Nez rappelle la

17 Voir le chapitre de Pierre-Etienne Vandamme «Pluraliser les sources de légitimité : trois défis».

18 Voir le chapitre de Samuel Defacqz «Comment étudier la légitimité des groupes d'intérêt» ?

19 De manière très simple, le lecteur qui souhaite s'en convaincre pourra introduire le mot *advocacy* dans un moteur de recherche sur le web et regarder les images qui sont automatiquement associées à la notion.

20 Voir le chapitre introductif de Ludvine Damay et Vincent Jaquet «Fondements, difficultés et actualité du concept de légitimité».

définition²¹. Bien que Saward ait travaillé sur la représentation élective, on retient volontiers ses écrits sur les non-élus (2009). Explicitement, il s'est opposé à Pitkin qui est, elle, célèbre pour sa typologie de la représentation en termes de visions (*views*). Au-delà de l'opposition affirmée par un auteur face à l'autre, les points de conciliation entre eux sont nombreux. Tous les deux théoriciens de la représentation, ils assument le caractère théorique de leur travail. Dès les premières lignes de son ouvrage, Pitkin pose que son analyse est conceptuelle, ni historique ni empirique. De même, Saward développe une réflexion sémiologique sur le mot représentation. La démarche des deux auteurs nous aide à réfléchir la légitimité et, par nous-mêmes, à l'appliquer aux cas concrets que nous vivons aujourd'hui. Sur le fond, Pitkin et Saward, de même que – plus récemment – Hayat (2013), nous aident à comprendre comment et dans quelle mesure les gouvernants légitiment la représentation et limitent le rôle des citoyens, ce que montrent Vincent Jacquet et Nathalie Schiffino en étudiant le discours des décideurs politiques de première ligne en Belgique²².

Les gouvernants accordent souvent plus de légitimité à la représentation et à la participation conventionnelle qu'aux dispositifs participatifs. Lorsqu'il y a contestation (mouvements des gilets jaunes en 2019, par exemple), il n'est pas rare que les gouvernants de régimes démocratiques rappellent les résultats des urnes pour justifier leur action. Et dans les régimes plus autoritaires, l'élection – même frauduleuse mais jamais reconnue comme telle – est présentée comme un mécanisme de légitimation. Pourtant, l'élection ne suffit plus à légitimer la représentation qui devrait être plus inclusive (Hayat, Sintomer 2013). Des théoriciens de la démocratie proposent que la représentation intègre les citoyens, notamment les dominés ou exclus, y compris à travers des groupes sociaux qui les représentent (Hayat 2013). Pitkin et Saward comptent parmi ces théoriciens de la démocratie qui nous aident à comprendre que la représentation et sa

.....

21 Saward (2010 : 298) propose de considérer la représentation – non pas comme un état de fait suite à une élection – mais comme une prétention des représentants, une revendication de leur part, à être représentatifs des citoyens. Voir le chapitre de Héloïse Nez «Du 15M à Podemos : des légitimités en tension autour de la représentation».

22 Voir le chapitre de Vincent Jacquet et Nathalie Schiffino «Comment les gouvernants justifient leur légitimité».

légitimité sont complexes, impliquant parfois de passer par des acteurs intermédiaires, représentatifs d'autrui, tels les groupes analysés par Samuel Defacqz.

C'est pourquoi Pitkin pense la représentation en termes de (plusieurs) formes, comme le font les philosophes politiques quand ils pensent la démocratie et le politique (Canevaro 2019). Pitkin différencie quatre catégories d'acteurs intermédiaires. Les quatre branches de sa typologie sont autant de visions (*views*) de la représentation. La conception formaliste de la représentation repose sur les procédures formelles d'autorisation ou de reddition des comptes. La vision descriptive de la représentation signifie que le représentant figure (*stand for*) le représenté dont il partagerait des traits communs. La représentation symbolique repose sur la croyance des représentés dans le pouvoir du représentant à les manifester comme étant présents même s'ils ne le sont pas concrètement. La quatrième vision de la représentation, substantielle, proprement politique, est celle où le représentant agit dans l'intérêt du représenté (*act for*).

Saward pense la représentation de manière moins institutionnaliste, en termes de processus et de relations. Le représentant revendique (*claims*) son statut que le citoyen peut consacrer. Le caractère performatif du discours sur la représentation est complexe. Ainsi, les citoyens n'ont pas forcément à valider explicitement ni formellement la revendication, par exemple via un vote. La représentation n'est plus légitimée par le seul fait d'une élection ni même par son résultat. La représentation est légitime si (i) les représentants brossent leur propre portrait, (ii) celui des citoyens qu'ils revendiquent représenter, et (iii) des liens entre eux. Cet exercice n'est jamais automatiquement abouti : toute revendication à la représentation peut potentiellement être contestée.

À partir de développements différents, Pitkin et Saward se rejoignent sur un point qui est fondamental et transversal dans ce livre : plusieurs formes de revendications représentatives peuvent être légitimes au-delà de la représentation électorale au sens classique. Celles d'acteurs non-élus peuvent être performatives et aboutir à des performances réussies, c'est-à-dire légitimées par les citoyens. Si quasiment tout le monde souhaite aujourd'hui être représenté, si les gouvernants prétendent à la représentation démocratique, la légitimité ne se réduit ni

forcément ni uniquement à la représentation conventionnelle, c'est-à-dire électorale.

Le personnel soignant pendant la crise liée au coronavirus Covid-19, Greta Thunberg ou Al Gore quand il s'agit d'enjeux environnementaux, Amnesty International qui défend la liberté d'expression dans le monde, sont autant d'exemples de porteurs dont une majorité des citoyens considère que les revendications sont légitimes, alors qu'aucun lien électif ne les unit. En 2019, le mouvement des gilets jaunes en France a estimé avoir toute sa légitimité, avec une particularité : il percevait le fait d'être une structure organisée comme une menace sur sa légitimité, il a donc essayé de ne jamais s'organiser formellement, pour conserver une cohérence. Les acteurs que nous prenons ici en exemples n'ont pas forcément de prétention à la représentation politique. Mais ils expriment, depuis le point de vue qui est le leur, des idées sur la manière dont la société pourrait ou devrait fonctionner. «La démocratie représentative n'est pas un régime où la collectivité s'autogouverne, mais un système où tout ce qui tient au gouvernement est soumis au jugement public» (Manin 1995 : 245). Une dimension intéressante de la légitimité représentative, c'est qu'elle dépend de son contexte.

Les caméléons s'adaptent à leur environnement à la fois pour s'y fondre et pour communiquer avec leurs semblables. De même la représentation se module en fonction de son échelon (elle est mise en œuvre depuis le local jusqu'à l'international) et de son public (les représentants s'adressent à leurs représentés, comme le montre notamment Pitkin). Les caméléons ont pourtant leur milieu favori et ils y demeurent. C'est pourquoi les caméléons terrestres sont marron alors que les caméléons arborescents arborent du vert et du jaune. Contrairement aux caméléons qui privilégient leur terrain d'origine, les citoyens et les gouvernants doivent évoluer dans des dynamiques multi-niveaux, comme le montrent Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom²³. Les auteures expliquent que les citoyens légitiment l'État central particulièrement pour des enjeux qu'ils considèrent déterminants comme la lutte contre le chômage. La légitimité n'est pas liée uniquement à l'élection, selon la logique

.....

23 Voir le chapitre de Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom «Les États-nations, l'Europe et les régions. La légitimité et les préférences des citoyens dans un monde multiniveau».

représentative classique, mais aussi au contenu des politiques sectorielles, c'est une autre manière de le dire. Il n'est pas ici question de théorie hors sol de la démocratie, mais de choix ancrés qui déterminent la vie quotidienne des individus. Est perçu comme légitime ce qui apporte des solutions à des problèmes collectivement définis comme étant publics. On est ici loin de la représentation comme seule source de légitimité et comme théorie.

7. ÉLUCIDATION MÉTHODOLOGIQUE

Il demeure un défi en sciences politiques et sociales : parvenir à se doter des outils qui permettent de comprendre et d'expliquer la légitimité démocratique « à 360 degrés ». La philosophie politique telle que la pratiquent les auteurs susmentionnés ou encore Mathias El Berhoumi et John Pitseys²⁴ place le raisonnement au cœur de l'analyse de la légitimité démocratique. Le raisonnement peut être normatif (certains auteurs, entre autres philosophes, prônent par exemple la participation citoyenne comme palliatif au déficit représentatif). Le raisonnement peut également être empirique, reposer sur l'expérience des acteurs, et décoder le sens que ces derniers accordent à leurs actions (par exemple, représenter autrui). Comme l'explique Mucchielli (2007 : 25-26), la « compréhension postule que le chercheur [...], de par sa nature humaine, est à même de saisir l'essentiel des phénomènes humains, à travers son aptitude naturelle à appréhender ces phénomènes de l'intérieur et dans leur signification ».

Chercher à comprendre et à expliquer implique souvent une perspective historique en science politique. Ainsi, Céline Parotte procède à un découpage chronologique des décisions en matière de déchets nucléaires²⁵. C'est par cette perspective diachronique qu'elle montre qu'il est complexe de légitimer les choix des gouvernants ou des experts. Une telle complexité peut conduire à

24 Voir le chapitre de Mathias El Berhoumi et John Pitseys « Qu'est-ce qu'une délibération impartiale? Le cas de l'obstruction parlementaire ».

25 Voir le chapitre de Céline Parotte « Cent mille ans de déchets nucléaires : le défi de la légitimité démocratique à long terme ».

élargir le processus de décision publique aux citoyens. Comme le montrent Sophie Devillers et ses coauteurs à travers des données chiffrées de première main et des sources secondaires, les citoyens sont parfois associés à la résolution des problèmes de société par des dispositifs délibératifs²⁶. Dans les deux cas étudiés demeure la question de savoir si les citoyens sont placés en situation schizophrénique. En effet, les citoyens sont invités à participer à des processus de décisions publiques et, selon les cas, ils les co-construisent et ils les alimentent sans savoir ce qui ressortira de leur participation. La littérature scientifique a documenté l'utilisation des innovations démocratiques pour contrebalancer le déficit de légitimité entourant la représentation politique. Ces dispositifs complexifient le rôle des citoyens qui sont appelés à sanctionner par le vote (légitimité électorale de la représentation) des responsables, et leurs décisions auxquelles ils ont été associés par la participation délibérative (Schiffino, Jacob 2011).

Pour approcher au plus près ces réalités complexes, des chercheurs se dotent eux-mêmes d'un appareil technique pour collecter et analyser les données. Ainsi, Benjamin Biard, Jehan Bottin et François Debras recourent au relevé documentaire, au logiciel d'analyse de données textuelles ou de statistique textuelle, et à l'analyse de discours pour confronter l'extrême gauche et l'extrême droite du populisme²⁷. Ce design méthodologique complet, alliant approches quantitative et qualitative, confirme une théorie du fer à cheval. Bien que les populismes d'extrême gauche et d'extrême droite semblent à l'opposé, ils sont très proches par leurs stratégies discursives (appel au peuple menacé par les élites) qui leur permettent d'attirer leur électorat, davantage sur des arguments économiques pour le premier, nationaliste pour le second.

Dans cette veine méthodologique, Camille Bedock et Jean-Benoît Pilet recourent au sondage et à l'analyse statistique pour déterminer lequel des trois modèles abordés dans notre conclusion plait davantage aux citoyens : le modèle élitiste basé sur la

.....

26 Voir le chapitre 12 « Chapitre 12. Tirés au sort, mais non retenus : Une analyse de la légitimité du panel citoyen "Make your Brussels Mobility" par le prisme de ses (non)participants ».

27 Voir le chapitre de Benjamin Biard, Jehan Bottin et François Debras « Les partis populistes en quête de légitimité. Analyse des discours du PTB et du PP ».

représentation électorale, le modèle technocratique conférant aux experts un rôle majeur dans les décisions publiques, ou le modèle participatif par lequel les citoyens s'impliquent par la délibération²⁸. L'analyse montre que les trois modèles coexistent plus qu'ils ne s'excluent dans les esprits. Elle appuie les recherches par Norris (1999) et Dalton (2019) selon lesquelles les citoyens peuvent être critiques à l'égard des représentants sans pour autant rejeter la représentation démocratique. Elle revient aussi sur ce que nous développons à l'entame de ce chapitre : l'involontaire proximité entre des ressorts du populisme et la promotion des dispositifs participatifs, une proximité involontaire mais bien réelle. Les moins diplômés constituent une large frange de l'électorat populiste, soutiennent davantage les assemblées citoyennes tirées au sort, et moins la délégation aux experts.

Comme le montrent les nombreux chapitres, les approches sont méthodologiquement variées sous la plume d'auteurs aux profils différents. Elles éclairent à partir de techniques multiples, plus quantitatives ou qualitatives, plus normatives ou analytiques, plus ancrées ou plus abstraites, les différentes dimensions d'un objet de recherches comme la légitimité. Classiquement, l'observation et les entretiens demeurent des clés méthodologiques de premier plan pour interpréter les réalités politiques et sociales. Plusieurs auteur·e·s y recourent, comme souvent dans les études empiriques qui étayent les théories de la démocratie. L'intérêt de l'ouvrage collectif est de rendre visible la diversité et la mixité possible des méthodes et des démarches.

8. IDÉAUX, REVENDICATIONS, PERCEPTIONS

Le livre qu'éditent Ludivine Damay et Vincent Jacquet à partir des travaux du groupe de travail « Démocratie » de l'Association belge de science politique (ABSP) nous invite à revisiter la légitimité démocratique telle qu'elle se transforme au XXI^e siècle. Trois éléments sous-tendent cette revisite, si l'on suit les éditeurs du livre et les termes qu'ils emploient pour le sous-titre du livre : les idéaux, les revendications et les perceptions. La démocratie

28 Voir le chapitre de Camille Bedock et Jean-Benoît Pilet « Peut-on réformer la démocratie ? Convergences et incompatibilités dans les préférences des citoyens quant à l'organisation de la démocratie en France ».

est un régime politique de valeurs et de procédures (Schiffino 1996) et, en cela, elle véhicule des idéaux. Il peut s'agir tant de la promotion de l'élection que de la participation délibérative. Comme l'a expliqué Saward notamment, les revendications sont protéiformes et c'est démocratique de laisser chacun et chacune exprimer les siennes (dans les limites de ce que la loi autorise si elle-même est établie dans un processus démocratique). Au final, comme le montrent plusieurs chapitres du livre qui citent des paroles extraites à l'occasion d'entretiens, les perceptions des uns et des autres sur la légitimité des procédés démocratiques sont à géométrie variable, sans qu'aucun design méthodologique puisse prétendre les couvrir entièrement.

L'essentiel demeure : qu'aucune démocratie technocratique (dite furtive dans le livre²⁹) ou illibérale (si le populisme porté au pouvoir utilise les procédures à des fins liberticides) ne puisse priver le citoyen de sa liberté. L'enjeu est bien là : le citoyen doit conserver sa qualification, sa capacité à élaborer le vivre-ensemble avec les gouvernants, que ce soit à travers l'élection ou à travers les mécanismes participatifs. C'est dans l'opportunité donnée aux citoyens d'agir sur leur destin que réside la légitimité. Au-delà des formes de participation (conventionnelle et extra-institutionnelle), les citoyens doivent être et demeurer les acteurs conscients, autonomes, libres et lucides de leur devenir politique.

RÉFÉRENCES

- AKKERMAN T., « Populism and Democracy: Challenge or Pathology? », *Acta Politica*, 38, pp. 147-159, 2003.
- AOUN E., FICET J., « Donald Trump élu président : nouveau symptôme d'une régression des valeurs libérales en Occident? », *Note d'analyse du GRIP*, pp. 1-14, 1^{er} février 2017.
- BALZACQ T., BAUDEWYNS P., JAMIN J., LEGRAND V., PAYE O., SCHIFFINO N., *Fondements de science politique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2014.
- BIRKLAND T. A., « Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting », *Journal of Public Policy*, 18(1), pp. 53-74, 1998.

.....

29 C. Bedock et J.-B. Pilet se basent sur la littérature pour distinguer un modèle de démocratie furtive qui est en fait technocratique, un modèle de démocratie participative et un modèle de démocratie élitiste.

- BIARD B., « L'extrême droite en Europe centrale et orientale (2004-2019) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2440/2441, 2019.
- BUCHANAN P., *A Republic, Not an Empire: Reclaiming America's Destiny*, Washington, Regnery Publishing, 1999.
- BUCHANAN P., *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*, New York, St. Martin's Press, 2002.
- CANEVARO M., « La délibération démocratique à l'assemblée athénienne. Procédures et stratégies de légitimation », *Annales. Histoire, sciences sociales*, 2, pp. 337-381, 2019.
- COLLOVALD A., *Le « Populisme du FN » un dangereux contresens*, Broissieux, Éditions du Croquant, 2004.
- DALTON R., *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, CQPress, International Student Edition, 2019.
- ELTCHANINOFF M., *Dans la tête de Vladimir poutine*, Paris, Solin/Actes Sud, 2015.
- EASTON D., *The political system. An inquiry into the state of political science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.
- FAVRE P., *Comprendre le monde pour le changer. Épistémologie du politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- HAARSCHER G., *Les démocraties survivront-elles au terrorisme ?*, Bruxelles, Labor, 2002.
- HAYAT S., « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, 2(50), pp. 115-135, 2013.
- HAYAT S., SINTOMER Y., « Repenser la représentation politique », *Raisons politiques*, 2(50), pp. 5-11, 2013.
- HERMET G., *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 2001.
- JAMIESON K., *Cyberwar. How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President - What We Don't, Can't, and Do Know*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- JAMIN J., *L'extrême droite en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- JAMIN J., « Idéologies et populismes », in JAMIN J. (dir.), *L'extrême droite en Europe*, Bruxelles, Bruylant, pp. 17-37, 2016b.
- KAUFFMANN A., PERRET H., BORDOGNA PETRICCIONE B., AUDETAT M., JOSEPH C., « De la gestion à la négociation des risques : apports des procédures participatives d'évaluation des choix technologiques », *Revue européenne des sciences sociales*, XLII(130), pp. 109-120, 2004.
- KRAKOVSKY R., *Le populisme en Europe centrale et orientale*, Paris, Fayard, coll. « Histoire », 2019.
- MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

- MUCCHIELLI A., « Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives », *Recherches qualitatives*, hors série, 3, pp. 1-27, 2007.
- NORRIS P., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- PERRIER G., *Dans la tête de Recep Tayyip Erdogan*, Paris, Solin/Actes Sud, 2018.
- PITKIN H., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- POINSSOT A., *Dans la tête de Viktor Orban*, Paris, Solin/Actes Sud, 2019.
- SAWARD M., « Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected », *The Journal of Political Philosophy*, 17(1), pp. 1-22, 2009.
- SAWARD M., *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- SCHIFFINO N., JACOB S., « Risk, democracy and schizophrenia: the changing roles of citizens in risk policy-making », *Journal of Risk Research*, 14(8), pp. 983-993, 2011.
- SCHIFFINO N., « La démocratie. Entre création et réflexivité », *Recherches Sociologiques*, XXVII(3), pp. 75-84, 1996.
- SEDGWICK M., *Key Thinkers of the Radical Right: Behind the New Threat to Liberal Democracy*, Oxford University Press, 2019.
- TAGUIEFF P.-A., « La rhétorique du national-populisme II », *Mots*, (9), pp. 113-139, octobre 1984.
- ZAKARIA F., « The rise of illiberal democracy », *Foreign Affairs*, 76(6), pp. 22-43, 1997.
- ZAKARIA F., « America's democracy has become illiberal », *The Washington Post*, 29 décembre 2016.