



LES NOTES D'ENJEUX DU CERCLE ORION

Conciliation entre Représentation et Participation.

Une nouvelle nécessité ?

Michel STOFER

JUIN 2023



Cercle Orion

Forum politique et d'influence nouvelle génération

Le Cercle Orion est un **forum politique et d'influence** créé par [Alexandre MANCINO](#) en janvier 2017 et situé au croisement du SAVOIR et du POUVOIR.

Sa raison d'être consiste à réunir et promouvoir une nouvelle génération de décideurs *libres et audacieux*, soucieux de réfléchir aux grands sujets structurants du monde contemporain et d'y apporter des solutions *innovantes et impactantes* selon un langage de vérité.

Le but du Cercle Orion est d'être acteur du débat public en contribuant à la compréhension des enjeux et transformations du XXI^e siècle, ancré dans des **valeurs fortes d'orientation libérale-républicaine**. Son fil conducteur passe par un questionnement permanent sur la responsabilité des *élites dirigeantes* au XXI^e siècle, sur leur leadership face aux grands bouleversements du monde et sur les qualités qu'elles doivent adopter pour s'adapter aux défis de l'époque contemporaine.

Il s'organise autour d'un [Pôle Études](#) - à travers une activité de Recherche & Prospective différenciante par le fond et par la méthode - et d'un [Pôle Influence](#) - à travers des rencontres de très haute qualité avec des décideurs publics ou privés.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : www.cercleorion.com

Sommaire

Synthèse	4
Introduction	5
Partie 1 : Une représentation en manque de souffle	6-9
Le système de représentation sous la Ve République est-il dépassé ?	6
<i>Une base : le suffrage universel</i>	
<i>Les nouveaux enjeux</i>	
L'impact de la construction européenne sur nos institutions	8
<i>Une perte du pouvoir au profit des instances européennes ?</i>	
<i>Quel rôle pour la France ?</i>	
Partie 2 : Revigorer la participation	10-12
Une participation qui ne fait que diminuer	10
<i>Des statistiques inquiétantes</i>	
Quelles solutions pour remédier à la baisse de la participation ?	11
<i>Les exemples étrangers</i>	
<i>Des initiatives innovantes qui ont fonctionné</i>	

Synthèse

La participation est une dimension essentielle de la vie démocratique. Elle permet aux citoyens de s'exprimer clairement sur des choix politiques qui les concernent. Cependant, la baisse de la participation aux élections dans de nombreux pays, y compris en France, soulève des questions sur la représentativité des élus et la légitimité de leur mandat.

Plusieurs raisons poussent les citoyens à se désintéresser des affaires publiques. Ce désintérêt conduit naturellement à une baisse de la participation électorale. Parmi les raisons explicatives figurent le désenchantement vis-à-vis de la politique actuelle, les préoccupations quotidiennes qui empêchent de consacrer plus de temps aux affaires publiques (insécurité économique ou sociale), la défiance envers les élites politiques, le sentiment de leur impuissance dans un monde de plus en plus complexe...

Afin de concilier la participation avec la représentation nationale, il est donc essentiel de renforcer le lien entre les citoyens et leurs élus, en améliorant la transparence et la redevabilité des institutions politiques, en favorisant la participation citoyenne à la prise de décision, en encourageant la diversité et la pluralité des candidats aux élections et en innovant dans les outils, notamment numériques, qui participent à la facilitation du processus démocratique (e.g. cas de la start-up AimPact).

Des initiatives telles que les consultations populaires, les campagnes électorales originales ou les réformes électorales peuvent ainsi contribuer à concilier la participation avec la représentation nationale. De même, favoriser l'éducation civique et politique des citoyens est une nécessité dans le but de les sensibiliser aux enjeux de la démocratie et de leur donner les outils adéquats pour participer de la manière la plus éclairée possible.

Introduction

Pourquoi la conciliation entre représentation et participation est-elle nécessaire ?

Les démocraties occidentales font face à une crise de défiance politico-institutionnelle majeure. La parole publique, affaiblie par divers scandales, est parfois jugée impuissante, versatile, et oublieuse des attentes populaires. L'ère informationnelle contemporaine accentue les vecteurs de la critique contre le système établi, ce qui fragilise *in fine* la démocratie elle-même alors que des partis autoritaires, indifférents à la vérité et remettant en cause nos valeurs, prospèrent.

Naturellement attaché à une citoyenneté dynamique pour cimenter notre Nation et vivifier notre démocratie, nous avons rédigé cette note d'enjeux afin de lutter contre ce terrain miné de défiance politique. En effet, parmi nos combats phares figure l'amélioration de la participation démocratique dans le but de mieux prendre et intégrer le pouls citoyen dans la décision publique.

L'enjeu est vital pour la démocratie libérale. Une réflexion sur la réforme de nos institutions pour trouver le juste équilibre entre une nécessaire représentation et une active participation est aujourd'hui essentielle.

En restaurant le lien national par davantage de participation citoyenne, et en incitant, par la sorte, à une réforme institutionnelle qui donne plus la voix aux citoyens sans remettre en cause les équilibres de la Ve République, nous visons à faire émerger une politique co-construite qui offre plus de confiance.

Finalement, de notre point de vue, concilier la représentation et la participation, c'est faire vivre la démocratie, c'est innover dans celle-ci (tant avec des nouveaux outils qu'avec de nouveaux paradigmes de pensées), c'est la mettre à jour, tout en préservant la stabilité institutionnelle de notre Ve République.

Le système de représentation sous la Ve République est-il dépassé ?

Une base : le suffrage universel

La France est une démocratie représentative. D'après l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* »

Le pouvoir est exercé par des représentants élus dont la légitimité tient du suffrage universel exprimant la volonté populaire.

Si le Sénat est élu indirectement par les grands électeurs, qui sont en grande partie des élus locaux, les membres de l'Assemblée Nationale ainsi que le président de la République sont élus au suffrage universel direct. Ce suffrage universel confère au chef de l'Etat une stature particulière qui lui permet de justifier et de disposer d'un pouvoir important en matière de politique étrangère, de défense et de nomination de certains hauts fonctionnaires.

Le président de la République nomme ainsi le gouvernement qui est responsable devant le Parlement. Le Premier ministre est le chef du gouvernement et dirige l'ensemble de l'action gouvernementale. Le président de la République exerce aussi un pouvoir de nomination important auprès du Conseil constitutionnel. Ce dernier veille à la conformité des lois avec la Constitution. Il est composé de neuf membres nommés pour neuf ans, dont trois par le président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat.

Les collectivités territoriales (régions, départements, communes) disposent quant à elles d'une certaine autonomie et sont dirigées par des élus locaux.

Enfin, les Français sont aussi appelés à voter pour élire les députés du Parlement européen. Une telle instance supranationale avait été imaginée dès 1952 avec le traité de Paris instituant la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) entre les 6 pays européens fondateurs (France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie, Allemagne de l'Ouest). Il existait alors une Assemblée commune de la CECA (uniquement consultative) constituée de parlementaires nationaux. L'existence d'un processus véritablement démocratique s'est concrétisée avec la création d'un Parlement européen dont l'élection de ses représentants nationaux se fait par suffrage universel direct depuis 1979.

Si une grande partie de nos élus sont ainsi issus du suffrage universel, leur légitimité pourrait sembler robuste. Pourtant, loin de ce constat, durant ces dernières années, la méfiance a plutôt grandi entre les Français et leurs politiques ou élus. Cette méfiance pose un problème majeur pour notre démocratie. Si le système de la représentation ne permet d'asseoir la légitimité de la classe dirigeante, en premier lieu, il convient de comprendre pourquoi.

Les nouveaux enjeux

Au cours des trente dernières années, le système de représentation a connu plusieurs évolutions significatives. On peut notamment citer :

- Les réformes constitutionnelles (e.g., 2000, 2003, et 2008) qui ont modifié divers aspects du système de représentation, tels que la durée du mandat du président de la République, l'encadrement de son pouvoir, le renforcement de celui de l'Assemblée Nationale...
- La montée en puissance des partis populistes qui remet en cause le système établi.
- Les nouveaux mouvements politiques qui ont rapidement émergé (e.g., cas de LREM) et qui ont secoué les anciens partis politiques et leurs modes de fonctionnement classiques.
- L'évolution des structures de scrutin avec la mise en place fréquente de primaires pour les élections présidentielles, ou encore avec la création de conseil citoyens qui permettent aux citoyens de donner directement leur avis sur des questions de politique publique.

A ces évolutions, il faut ajouter le nouveau contexte de la vie politique. L'essor des réseaux sociaux a substantiellement modifié la manière dont l'information est transmise et partagée. De même, le développement de nouvelles technologies, la financiarisation de l'économie globale, la mondialisation des échanges de capitaux et de personnes, ont contribué à augmenter le nombre de forces exogènes à la Nation, ce qui a fragilisé le rôle traditionnel de l'Etat et de ses élus. Face à ce constat, que faire pour corriger la défiance des citoyens vis-à-vis de ses représentants ?

L'impact de la construction européenne sur nos institutions

Une perte du pouvoir au profit des instances européennes ?

L'Union européenne a eu un impact significatif sur les institutions de la République depuis l'adhésion de 1957.

Juridiquement déjà, avec la primauté du droit européen. L'Union européenne se fonde sur le droit, et les normes européennes ont acquis une primauté sur les normes nationales. Cette primauté est un principe fondamental du droit de l'Union européenne. En vertu de ce principe, lorsqu'il y a un conflit entre une norme de droit européen et une norme de droit national, la norme européenne doit être appliquée et l'emporter sur la norme nationale, même si elle est contraire ou incompatible avec cette dernière. Le principe de primauté du droit de l'UE a été élaboré au fil du temps avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il n'est pas inscrit en tant que tel dans les traités sur l'UE, bien qu'il existe une brève déclaration annexée au traité de Lisbonne à ce sujet.

Parmi les jurisprudences connues figure l'affaire *Van Gend en Loos contre Nederlandse Administratie der Belastingen*, dans laquelle la Cour a déclaré que les lois adoptées par les institutions de l'UE étaient de nature à créer des droits juridiques pouvant être mis en œuvre par des personnes physiques et morales devant les juridictions des États membres. Une autre affaire connue est *Costa contre ENEL*. Dans celle-ci, la Cour a mis en avant l'idée que les objectifs des traités seraient compromis si le droit de l'UE pouvait être subordonné au droit national. Ainsi, les États membres, en transférant certaines compétences à l'UE, ont limité leurs droits souverains et donc, afin que les normes de l'UE soient efficaces, celles-ci doivent l'emporter sur toute disposition du droit national France comprise les constitutions. En France, cette primauté du droit européen a été reconnue par la jurisprudence de la Cour de cassation en 1975. La Cour de cassation a en effet établi que « *le juge français doit appliquer la loi communautaire même si elle est postérieure à une loi française contraire* ». Cela implique que la France doit intégrer les normes européennes dans son système juridique et les appliquer, même si cela requiert de modifier ou d'abroger des lois nationales, quand bien même celles-ci peuvent être légitimes ou souhaités par la France.

En adhérant à l'Union européenne, la France a, par ailleurs, accepté de limiter en partie sa souveraineté nationale. En effet l'Union européenne dispose de compétences exclusives dans des domaines, tels que les accords commerciaux et internationaux, la politique monétaire, la concurrence, l'union douanière, les plantes et les animaux marins réglementés par la politique commune de la pêche. Les États membres ne peuvent donc pas adopter des politiques nationales contraires aux normes européennes dans ces domaines. L'Union européenne dispose également de compétences partagées avec les États membres dans d'autres domaines, tels que la politique économique, la politique sociale, l'énergie, l'agriculture, les transports, la recherche et l'espace, la santé publique, et les politiques migratoires notamment. Dans ces domaines, les États membres doivent coordonner leurs politiques nationales avec les politiques européennes et accepter les règles et les normes européennes qui sont adoptées.

Les décisions prises au niveau européen peuvent ainsi être contraignantes pour les États membres, même si ceux-ci n'ont pas directement participé à leur adoption. Par exemple, une directive européenne doit être transposée dans le droit national de chaque État membre, et une décision de

la Commission européenne peut avoir des implications pour les politiques nationales des États membres.

En outre, les institutions européennes, telles que la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne, ont un rôle important dans le processus décisionnel européen et peuvent exercer une influence sur les politiques nationales des États membres.

Cependant si l'Union européenne contribue à limiter la souveraineté nationale, elle permet aussi de renforcer, par certains aspects, les pouvoirs présidentiel et exécutif qui jouent un rôle important dans la politique étrangère et les négociations européennes. Plus généralement, la construction européenne pose une question plus large sur le rôle de la France dans un monde de plus en plus complexe.

Quel rôle pour la France ?

La France reste un pays influent qui a su conserver un rôle important sur la scène internationale.

La France dispose d'une tradition diplomatique forte. Son réseau diplomatique est le troisième au monde, avec 163 ambassades au service des relations bilatérales et 16 représentations permanentes auprès des instances multilatérales (Union européenne, Nations unies, OCDE, UNESCO, OTAN). La France peut ainsi jouer un rôle important dans la médiation des conflits internationaux, la promotion des droits de l'homme et la sécurité internationale. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la France œuvre à la résolution des conflits et à la mise en place des politiques internationales qui sont en accord avec ses valeurs.

A ce titre, la France est sollicitée pour endosser le rôle de médiateur dans certains conflits internationaux. La France a ainsi été impliquée dans la médiation des conflits en Syrie, en Ukraine et au Liban avec des succès plus ou moins variés.

Plus généralement, la France contribue à :

- La promotion des droits de l'homme, en s'engageant notamment en faveur de la liberté d'expression.
- La défense des intérêts économiques et commerciaux européens en travaillant avec les partenaires internationaux pour mettre en place des règles commerciales équitables.
- La promotion de la culture et de la langue française par le biais de l'organisation de festivals culturels, d'expositions et de la promotion des échanges universitaires.
- La défense et à la lutte contre le terrorisme, notamment en coopérant avec ses partenaires européens et internationaux.
- La bonne santé de l'économie via ses nombreuses entreprises et son vaste marché.
- La promotion des droits culturels et de la liberté d'expression.

Ces rôles non exhaustifs témoignent de l'importance et de la crédibilité du pays sur la scène internationale. Cette crédibilité internationale contraste pourtant avec l'impression ressentie au niveau national où, de moins en moins de citoyens font confiance à l'Etat ou au gouvernement (cf. récents sondages). La sévérité avec laquelle nous jugeons notre pays étonne en réalité nos voisins. Le « déclinisme » français a été à l'origine de nombreuses analyses outre-Manche et outre-Atlantique (cf. les articles « Heureux d'être malheureux », « La France va bien mais se sent misérable », « Le glorieux malaise français »...). Ce manque de confiance n'est cependant pas un épiphénomène qui pourrait être balayés d'un revers de main. Au contraire, d'après la Fondation Jean Jaurès, il pourrait même expliquer en partie le faible intérêt pour la dernière élection présidentielle, et indirectement le déclin de la participation aux élections depuis des années. C'est tout là le paradoxe de notre pays. A l'étranger, on nous regarde avec attention et on nous écoute encore mais, au sein de nos frontières, on ne croit plus en nos gouvernants, ni en notre force.

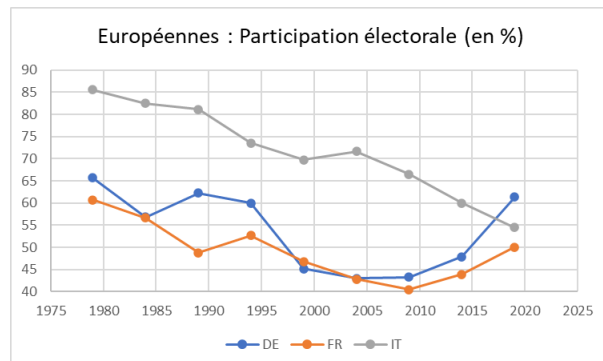
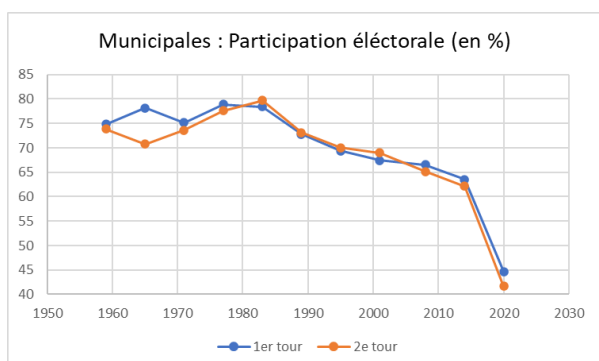
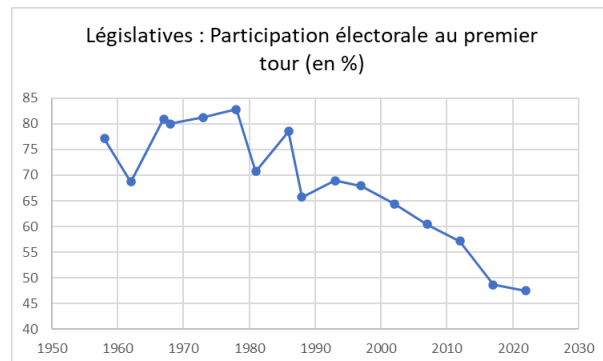
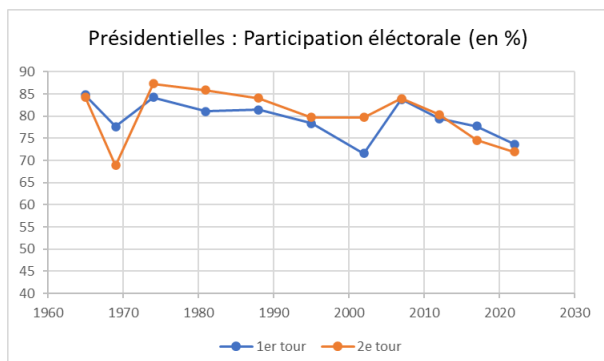
Une participation qui ne fait que diminuer

Des statistiques inquiétantes

La participation aux élections a suivi une tendance baissière depuis le début de la Ve République. Cette baisse est davantage marquée pour les élections législatives et municipales que pour les Présidentielles qui conservent une certaine aura (cf. graphes plus bas). Le cas des élections européennes est à analyser avec précaution. En effet, le passage au vote nationalisé plutôt que régionalisé a favorisé la participation en 2019. Pour autant, la tendance générale était plutôt baissière là-aussi.

Ainsi, cette baisse de participation n'est pas anodine et pourrait bien refléter une véritable défiance vis-à-vis des représentants de la Nation.

Dans un tel cas, se pose légitimement la question de savoir comment remédier à cette tendance.



Sources : Wikipédia, Ministère de l'Intérieur

Quelles solutions pour remédier à la baisse de la participation ?

Les exemples étrangers

Plusieurs solutions ont été mises en place à l'étranger afin de remédier à la baisse de participation. Parmi celles qui sont d'ordre plus « logistique », on peut mentionner :

- Le vote par correspondance qui permet aux électeurs de voter sans avoir à se déplacer physiquement dans un bureau de vote. Ce mode de vote est de plus en plus utilisé dans de nombreux pays, comme aux États-Unis, en Suisse, en Australie et en Allemagne. Cette façon de voter pourrait notamment faciliter le vote de certaines personnes âgées, de personnes en situation de handicap ou de personnes vivant dans des régions éloignées.
- Le vote électronique permettrait aux électeurs de voter *via* une plateforme électronique. Bien que le vote électronique puisse offrir plus de flexibilité et de commodité, il soulève des questions de sécurité et de confidentialité. Cette solution est utilisée dans certains pays comme l'Estonie, les Pays-Bas et la Belgique. Elle offre l'avantage d'être facilement accessible et peut encourager les jeunes et les citoyens qui ont des difficultés à se déplacer à voter.
- Le vote par anticipation qui permet de voter en avance du jour de ladite élection.

Outre ces exemples « logistiques » facilitant la manière de voter, une autre manière de renforcer la participation consisterait à « redonner l'envie » d'aller voter.

Des initiatives innovantes qui ont fonctionné

Une manière de recréer du lien avec les citoyens consiste à les incorporer davantage au processus décisionnel. C'est dans cette optique se sont développées les consultations populaires.

Les consultations populaires sont des outils de démocratie participative qui permettent aux citoyens de participer directement à la prise de décision. Ces consultations peuvent prendre différentes formes, comme des référendums, des débats publics ou des consultations en ligne. Elles peuvent aider à remobiliser les citoyens en leur donnant l'opportunité de s'exprimer et de se sentir impliqués dans la vie politique. Parmi les exemples les plus concrets figurent :

- Le référendum d'initiative citoyenne (RIC). L'exemple Suisse est riche d'enseignements. Les citoyens peuvent y lancer une initiative populaire pour proposer un changement de loi ou une modification de la Constitution. Si l'initiative recueille un nombre suffisant de signatures, elle est soumise à un vote populaire. Les Suisses ont ainsi pu voter sur des sujets comme la mise en place d'un revenu de base universel.
- Le budget participatif. Il est intéressant de noter que depuis 2014, la ville de Paris organise un budget participatif où les citoyens peuvent proposer des projets pour améliorer leur quartier. Les projets sont soumis à un vote, et les projets les plus plébiscités sont financés par la ville. Si le concept est intéressant, l'intérêt d'un tel budget participatif réside in fine dans la capacité de la ville à mettre en œuvre efficacement ces projets. Aussi, quoique imparfaite à l'heure actuelle, l'idée reste néanmoins digne d'intérêt.

- Les assemblées citoyennes. Il convient de souligner qu'en 2010, l'Islande a créé une assemblée constituante composée de citoyens tirés au sort. L'assemblée avait pour mission de préparer les thèmes principaux en vue de la rédaction d'une nouvelle Constitution. Cette dernière devait donc prendre en compte les propositions des citoyens. Si, en fin de compte, le projet fut abandonné, par faute de soutien parlementaire (pour que la constitution fût approuvée, elle nécessitait l'approbation non seulement du peuple mais aussi du parlement), cette expérience démontre que le peuple peut authentiquement participer à des prises de décision majeure pour le pays.

Outre les consultations populaires, la capacité à mobiliser les citoyens tient aussi dans l'émotion que certains candidats ou certaines idées peuvent susciter. Au-delà du seul programme électoral, les campagnes politiques se doivent donc d'être stimulantes et captivantes.

Certaines campagnes électorales ont pu être menées de manière innovante, en utilisant les réseaux sociaux, les plateformes en ligne et les médias numériques pour toucher un public plus large et plus jeune. Ces campagnes peuvent aider à rendre la politique plus attrayante et à sensibiliser les citoyens aux enjeux électoraux. A titre d'exemple :

- La campagne de Barack Obama en 2008 a été marquée par une utilisation intensive des réseaux sociaux pour mobiliser les jeunes électeurs. La campagne a également mis en place des outils de collecte de données pour mieux cibler les messages et les publicités.
- La campagne de Justin Trudeau au Canada en 2015 a mis en avant son image de jeune décideur modernisateur, en utilisant des outils de communication novateurs comme Snapchat ou des vidéos virales sur YouTube. La campagne a aussi mis en place un système de financement participatif qui a permis de mobiliser de nombreux petits donateurs.
- La campagne de Volodymyr Zelensky en Ukraine en 2019 a également été innovante. L'acteur et humoriste Volodymyr Zelensky a ainsi remporté l'élection présidentielle en menant une campagne teintée d'humour tout en maintenant une grande proximité avec ses électeurs. Zelensky a utilisé les réseaux sociaux pour diffuser des vidéos comiques et interagir avec les électeurs.
- Dans un autre style, la campagne de Jacinda Ardern en Nouvelle-Zélande en 2020 a été marquée par sa gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19. Ardern a utilisé les réseaux sociaux pour communiquer régulièrement avec les électeurs et a souhaité mettre en avant sa capacité à prendre des décisions difficiles en temps de crise.

Si l'utilisation des nouvelles technologies et des dernier supports médias par les politiques est une constante historique (e.g., De Gaulle avec la radio puis avec ses allocutions télévisées), elle n'en demeure pas moins une nécessité pour lier les représentants avec leur temps. Cela dit, même si cette utilisation est justifiée et nécessaire, elle n'est pas suffisante pour créer un lien fort entre les représentants et les électeurs. En outre, elle porte le risque de faire prévaloir le choix de la forme sur le fond, notamment parmi les plus influençables et les plus jeunes, ce qui ne saurait que renforcer la prudence de notre jugement à cet égard.

Néanmoins, fort de ces expériences passées et des réussites étrangères, il convient de souligner toutes les marges de progressions et d'améliorations qui s'offrent à nous. Dans sa célèbre conférence à la Sorbonne de 1882, Ernest Renan affirmait que l'existence d'une Nation était un plébiscite de tous les jours. Cette phrase résonne particulièrement aujourd'hui. Concilier la représentation et la participation est un défi quotidien puisque c'est seulement grâce à cette conciliation que notre démocratie peut véritablement vivre et donc que notre Nation peut prospérer dans un monde et un environnement chaque fois plus complexes et compliqués.

Pour lire nos dernières publications et faire acte de candidature :

Contact : contact@cercleorion.com
Site Web : www.cercleorion.com



CERCLE ORION
Forum politique & d'influence
nouvelle génération

© Tous droits réservés, Cercle Orion, Paris, 2023.