



*Government of Armenia
Ministry of Foreign Affairs
Gouvernement de l'Arménie
Ministère des affaires étrangères*



FFD(2010)3.3B

Strasbourg, 29 septembre 2010

**Conseil de l'Europe
Forum pour l'avenir de la démocratie**

**Erevan, Arménie
19-21 octobre 2010**

**Perspectives 2020
La démocratie en Europe -
Principes et enjeux**

Document d'orientation : Séance de travail 3B

La culture politique démocratique : l'oxygène de la démocratie

Document préparé par Alina Mungiu-Pippidi, Professeur d'études de la démocratie,
Hertie School of Governance, Berlin

Pouvons-nous changer la culture de la représentation ?

Alina Mungiu-Pippidi,
Professeur d'Etudes démocratiques,
Hertie School of Governance, Berlin

Introduction

Les citoyens européens sont désabusés par leur représentation politique. Ils ne sont pas les seuls : dans le monde entier, les électeurs interrogés répondent, à de rares exceptions, que les responsables politiques ne représentent pas ceux qui les ont élus et ne gouvernent pas pour le bien de tous. Un Eurobarometer publié en 2009 montre que, par rapport à 2007, un nombre sensiblement plus élevé de personnes interrogées estiment que « la corruption est un problème à tous les niveaux de gouvernement ». Dans les cas les plus inquiétants, au moins neuf personnes sur dix pensent que la corruption est un problème national majeur¹.

La confiance dans les partis politiques, bien qu'elle varie largement d'un pays à l'autre, est à son plus bas niveau historique dans l'Union européenne : en moyenne, moins d'un quart des Européens ont confiance dans les partis qui pourvoient les postes représentatifs. Dans les nouveaux pays démocratiques, l'adhésion aux partis est extrêmement faible (en Estonie, 1,6 % des adultes sont membres d'un parti, contre 6,6 % au Danemark).

Traditionnellement, les partis politiques sont perçus comme l'épine dorsale de la démocratie car ils remplissent des fonctions essentielles en présentant des candidats aux postes à pourvoir, en représentant divers groupes sociaux, en fédérant les intérêts et en intégrant les citoyens dans le processus politique. Il semble toutefois qu'ils ne soient pas à la hauteur ; d'aucuns pourraient voir dans cette défaillance un danger de taille pour notre meilleur des mondes démocratiques. Ces problèmes ne seraient-ils que des « maux de croissance »² ? Les faits semblent montrer que cette tendance n'affecte pas seulement les nouvelles démocraties. Au Royaume-Uni, l'opinion prend connaissance avec stupeur des dépenses des députés au Parlement de Westminster, haut lieu de la démocratie s'il en est. De même, aucun étudiant de

¹ Grèce, Bulgarie, Hongrie, Malte, Chypre, Slovaquie, Portugal et Roumanie.

² *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*. Thomas Carothers. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Maurice Duverger n'aurait prédit la montée d'un parti comme l'Union pour une majorité présidentielle de Nicolas Sarkozy, en France.

Dans les dernières éditions de l'étude mondiale de la perception de la corruption réalisée par Gallup pour Transparency International, les institutions essentielles de la démocratie que sont les partis politiques et les instances législatives figuraient en tête des organisations les plus corrompues des systèmes politiques nationaux. Il peut s'agir d'un problème de perception, mais il est bien plus probable que cela corresponde à la réalité. Depuis 1972, le nombre de démocraties (labellisées comme telles) dans le monde est passé d'une quarantaine à plus d'une centaine. Nombre d'entre elles se sont toutefois révélées « défailtantes » puisque moins d'une vingtaine sont en passe de réussir et de devenir de véritables démocraties, fondées sur la primauté du droit. Ces nouvelles démocraties n'ont, dans la plupart des cas, plus à lutter contre des ennemis extérieurs, des dictateurs ou des rebelles armés : leur tare essentielle est aujourd'hui plutôt la corruption systémique, dont les principaux vecteurs sont les partis politiques. La compétition pour représenter le peuple ressemble de plus en plus à une lutte de conquête de l'Etat par des groupes d'intérêts.

Les problèmes qui découlent de ce bref exposé du problème sont les suivants : tout d'abord, nous devons comprendre cette crise de la représentation ; deuxièmement, nous devons chercher à comprendre les réponses spontanées à cette crise, qu'elles soient démocratiques ou non et, troisièmement, nous devons nous interroger sur la marge d'intervention dont disposent les acteurs internationaux qui défendent la démocratie.

Pourquoi les nouvelles démocraties sont-elles en proie à la mauvaise gouvernance ? Les partis politiques classiques ont-ils la capacité de redresser la situation ? Des études telles que « Voice of the People », conduite en 2006 par Gallup, et celle réalisée en 2008 par l'ISSP ('Attitudes towards the Role of Government' « Perceptions du rôle de l'Etat »³) montrent que dans les démocraties européennes les plus jeunes (et d'autres démocraties récentes dans le monde), l'opinion perçoit les responsables politiques et les institutions démocratiques (telles que les instances législatives, les partis politiques et les tribunaux) comme plus corrompus et moins fiables que les bureaucraties et l'administration.

Cela s'explique par le comportement des partis dans les démocraties des troisième et quatrième vagues, qui ne favorise pas la mise en place d'une administration moderne fondée sur l'universalisme éthique, mais plutôt une administration basée sur des particularismes. Certains groupes d'intérêts ou réseaux de clientèle s'y arrogent en général une part disproportionnée des biens publics et les partis se font concurrence en premier lieu pour exploiter l'Etat. C'est le règne de la culture des privilèges : la situation des individus détermine ce à quoi ils auront droit. Ceux qui pratiquent la corruption active le font pour

³ GALLUP International (2006), *Voice of the People*, consulté sur Internet, le 1^{er} avril 2010, <http://www.gallup-international.com/>; Becher, I., Quandt, M. (2009). *Attitudes towards the Role of Government*, Gesis, Arbeitsberichte nr.

contourner cette discrimination et s'ouvrir des portes. Les ressources publiques offertes à ce pillage sont notamment les emplois du secteur public, l'affectation des dépenses publiques, des concessions préférentielles et des biens publics privatisés, ainsi que des avantages sur les marchés sous forme de réglementations préférentielles. Dans les nouvelles démocraties, mais aussi dans certaines plus anciennes, il semble que les partis politiques parviennent à mobiliser et à faire le plein essentiellement par le clientélisme et l'exploitation de l'Etat⁴, comme les armées médiévales qui se payaient en pillant. L'alternance politique devient dès lors une alternance entre des groupes particuliers, pas entre des idéologies, et laisse en permanence de côté ceux qui ne font pas partie de réseaux clientélistes. Ces personnes se détournent alors de la politique et deviennent adversaires du système.

C'est ce mépris systématique des règles de l'universalisme éthique dans la répartition publique qui alimente la perte de confiance dans le politique et la perception commune d'une corruption systémique. Moins de 15 % des Européens ont eu affaire directement à la corruption, soit qu'ils aient reçu ou versé des pots-de-vin, selon Eurobarometer, ce qui ne peut justifier en soi ce sentiment généralisé d'injustice et de corruption du système politique que révèlent les études. Le problème est que les partis politiques sont considérés comme les principaux acteurs de cette situation et qu'une bonne partie de l'opinion pense que ces pratiques corrompues s'étendent à tout le spectre politique, aussi bien au niveau local que national, et qu'elles sont de plus en plus institutionnalisées.

Que peuvent faire les partis pour endiguer cette tendance ? Se réformer ? Réformer le système politique ? Mais pourquoi le feraient-ils puisqu'ils en sont les principaux bénéficiaires ? Les crises économiques peuvent être l'occasion de changements. En Italie, par exemple, ce n'est que lorsque la campagne judiciaire contre la corruption est entrée en conjonction avec une profonde crise budgétaire, qui a asséché les ressources qui permettaient d'arroser la clientèle des partis, que tout le cartel des vieux partis s'est effondré⁵. C'est l'Union européenne qui est à l'origine de cette crise car elle a sommé l'Italie de réduire son déficit budgétaire dans la perspective du passage à l'euro ; c'était donc un bénéfice de l'intégration européenne. Par contre, dans un autre exemple très connu, celui de la Grèce, l'Etat a fait faillite avant le système politique.

Cette crise profonde de la démocratie représentative, provoquée par des élites qui ne sont ni représentatives, ni responsables devant le peuple, n'échappe pas aux populistes contemporains, qui l'exploitent souvent à leur profit. Il semble, de plus en plus, que leur rhétorique, qui fait de l'establishment un « corps étranger » sur le plan politique, va au-delà du simple opportunisme électoral

⁴ See O'Dwyer, Conor (2006) *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press; Grzymała-Busse, AM (2007) *Rebuilding Leviathan : party competition and state exploitation in post-communist democracies*, Cambridge; New York, Cambridge University Press

⁵ Guzzini, S. (1995), 'The "Long Night of the First Republic": years of clientelistic implosion in Italy', In *Review of International Political Economy*, vol. 2, no. 1, pp. 27- 61

et s'inscrit dans une critique idéologique plus large. Le populisme peut jouer un rôle positif dans une démocratie en ramenant aux urnes les électeurs qui s'en sont détournés et en suscitant un regain d'intérêt pour la politique ; il peut aussi contribuer à ouvrir le débat sur le contrôle de l'action des responsables politiques. De manière plus négative, il peut aussi facilement sombrer dans l'irresponsabilité, rejetant tous les problèmes sur les partis traditionnels, les étrangers ou « Bruxelles », sans offrir d'alternative réaliste. De plus, les modes de socialisation politique offerts par certains partis populistes peuvent se révéler peu soucieux de la démocratie.

Les facteurs qui font que les mouvements populistes évoluent de façon bénigne ou maline n'ont encore jamais fait l'objet d'études fouillées. Toutefois, il apparaît de plus en plus que le succès des mouvements et des leaders populistes en Europe trouve sa source dans des problèmes de redevabilité des élites au niveau national plutôt que dans des problèmes paneuropéens. À peu d'exceptions près, le populisme est alimenté davantage par l'accumulation de déficiences démocratiques nationales que par un déficit démocratique au niveau européen, davantage par les responsables politiques nationaux que par les technocrates de l'Union.

La montée de structures politiques puissantes qui ne sont pas des partis mais, par exemple, des mouvements politiques religieux ou des alliances de la société civile qui jouent un rôle décisif lors des élections, devrait également être étudiée sans a priori. L'hypothèse la plus fréquemment retenue est que ces structures se transformeront à un moment ou un autre en partis classiques. Mais si ce n'était pas le cas ?

L'autre alternative à la représentation politique classique réside dans la société civile. À la suite de la littérature classique, nous pouvons distinguer au moins deux approches différentes de la gouvernance et de la société civile :

- une notion néo-tocquevillienne de *capital social*, qui postule que la société civile œuvre indirectement en vue d'une meilleure représentation en créant un tissu associatif, ce qui favorise une action collective basée sur des liens horizontaux et la confiance sociale⁶ ;

- une notion de *redevabilité sociale*, qui insiste sur le rôle direct de la société civile pour donner un pouvoir aux citoyens et sur la dimension de surveillance contenue dans l'idée de redevabilité des politiques dans un contexte de désillusion croissante des citoyens face à des gouvernements perçus comme insensibles, brutaux et corrompus⁷.

⁶ Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press

⁷ C Malena, R Forster, J Singh (2004) Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice, World Bank, Social Development Paper, no. 76.

Les mécanismes du capital social et de la redevabilité sociale paraissent en fait étroitement liés ; ils se complètent plus qu'ils ne s'opposent, car l'instauration de la redevabilité nécessite à la fois une capacité générale d'action collective autonome des membres de la société (soutenus par des associations de nature non politique) et un engagement politique. Dans les sociétés démocratiques, ce dernier est rarement durable s'il n'est pas soutenu par le premier. Les revendications de groupes isolés réclamant que les instances étatiques soient redevables de leurs actes ne sont d'aucun effet dans une société par ailleurs soumise, indifférente ou fragmentée. Inversement, il est difficile d'imaginer que l'existence d'associations et d'une capacité d'action collective ne se traduise pas par la revendication d'une bonne gouvernance : l'étude mondiale sur les valeurs ne contient pas un seul exemple de pays dans lequel la participation civique est forte et où la gouvernance est mauvaise.

Pour que la redevabilité sociale soit opérationnelle et que la société civile soit un acteur effectif du système, quatre éléments doivent être réunis :

- une *norme reconnue* d'honnêteté et d'intégrité propre à chaque société, que l'on peut appeler le *capital civique*⁸,
- une *pratique habituelle* de participation à une action collective formelle ou informelle reposant sur des intérêts, des objectifs et des valeurs partagés, c'est-à-dire le *capital social*⁹,
- un *réseau d'associations bénévoles* (dont les ONG), c'est-à-dire la *société civile*,
- une participation et un engagement politique durables pour le compte de la société civile, qu'on peut appeler la *culture civique*¹⁰.

Ces quatre éléments indispensables ne sont pas faciles à « créer » de l'extérieur, même s'il existe des stratégies d'autonomisation du corps social. Du reste, le remarquable enthousiasme avec lequel la société civile a été saluée dans les années 90 commence à faire place à certains doutes. Pour quelles raisons les groupes représentatifs de la société civile devraient-ils être considérés différemment de simples groupes d'intérêts ? Et même si leur altruisme ne fait pas de doute, doivent-ils pour autant compléter ou supplanter les partis politiques ? Constituent-ils une alternative au populisme radical ou contribuent-ils, avec leur rhétorique, à sa montée en puissance ?

Après tout, les partis politiques sont, par définition, partisans et veillent à des intérêts particuliers. La confrontation de ces différents intérêts ne suffit-elle pas à assurer un équilibre ? Au-delà de quel seuil la représentation d'intérêts particuliers n'est-elle plus légitime ? Est-ce réellement à partir du moment où

⁸ Rose-Ackerman, S, Kornai, J. (Eds.) (2004) *Building a Trustworthy State in Post Socialist Transition*, New York, Palgrave/Macmillan

⁹ Fukuyama, F. (1995), *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*, NY, Free Press

¹⁰ Almond, G., Verba, S. (1963), *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown and Company

des groupes d'intérêts s'approprient l'appareil d'Etat pour générer des rentes à leur propre profit ? Comment garantir l'impartialité et l'autonomie de l'Etat face à ces groupes ?

Quelles constructions pouvons-nous concevoir pour tirer parti du mécontentement populaire, pour éviter que les électeurs désabusés ne se mettent à saboter le système politique et en faire plutôt des contrôleurs de la gouvernance et des auditeurs des services publics ? Qu'est-ce qui pourrait inciter les partis traditionnels à se réformer pour être plus transparents et redevables de leur action ? Comment amener les nouveaux partis populistes à s'engager en faveur de politiques démocratiques lorsqu'ils arrivent au pouvoir ? Pouvons-nous envisager un monde démocratique dans lequel les partis sombreraient sans rédemption possible et où la représentation serait assurée par d'autres entités ? Quelle serait la nature de ces entités ?

Les opinions exprimées dans le présent article sont de la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.