

LES ACTEURS POLITIQUES, LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES CITOYENS FACE AU PERIL POPULISTE

Essai de Jan-Werner Müller

Le vainqueur n'emporte rien ; c'est la grande vérité de notre pays, de tous les pays. Le cours de la vie échappe au contrôle ; et l'humanité se gagne en continuant à jouer face à la défaite certaine. Notre destin est de ne faire qu'un en étant plusieurs. C'est une description, pas une prophétie.

Ralph Ellison, *Homme invisible, pour qui chantes-tu ?*

Nous vivons une drôle d'époque. La démocratie est devenue une valeur quasi universelle. Sur la scène mondiale, personne, ou presque, ne conteste le concept. Même les dirigeants chinois seraient, à les entendre, des champions de la démocratie (supérieurs en cela aux États-Unis, par exemple). Et pourtant, le sentiment s'impose clairement que la démocratie est remise en question comme elle n'avait jamais été depuis au moins 50 ans. De nombreux éléments donnent à penser que nous assistons à une « récession démocratique » au niveau mondial ; certains pensent observer depuis plusieurs années une diminution du nombre de vraies démocraties et une dégradation de la qualité des systèmes politiques. La « montée mondiale du populisme » se traduirait ainsi par le renforcement de certains régimes qui prétendent être démocratiques et agir pour « le peuple » tout en s'écartant considérablement des normes démocratiques fondamentales.

Ce document de réflexion propose une analyse du populisme et met en garde contre l'idée simpliste selon laquelle le populisme ne serait qu'une forme de protestation. Il s'intéresse aussi aux conséquences de la présence de populistes au pouvoir. Enfin, il propose plusieurs stratégies de lutte contre le populisme. Dans le passé, le succès des stratégies traditionnelles de défense (ou d'établissement) de la démocratie dépendait en grande partie du bon fonctionnement de la cité. Aujourd'hui, nous ne pouvons plus partir du principe que ce fonctionnement est assuré ; face à l'appauvrissement du pluralisme des médias et au cloisonnement de la société, une nouvelle réflexion sur l'engagement civique pour la démocratie s'impose. Nous devons notamment trouver des solutions pour mieux enseigner, non pas des principes démocratiques abstraits, mais la maîtrise des médias et la littératie culturelle, pour permettre à chacun de s'orienter dans un monde dans lequel les populistes attisent et mènent des guerres culturelles au nom du peuple.

Les dangers du populisme

Contrairement à une doctrine en vogue, le simple fait de critiquer les élites ne fait pas de vous un populiste. Après tout, les manuels d'instruction civique nous expliquent qu'il faut être vigilant à l'égard des puissants. Surveiller de près l'action des élites peut donc être considéré comme un signe d'engagement démocratique des citoyens. Bien entendu, les populistes qui sont dans l'opposition critiquent les gouvernements. Mais l'essentiel est ailleurs : ils prétendent qu'*eux et eux seuls* représenteraient ce qu'ils appellent souvent « le vrai peuple » ou « la majorité silencieuse », et à ce titre dénoncent tous leurs rivaux comme fondamentalement illégitimes. Le conflit ne se réduit jamais à un désaccord sur des politiques ni même sur des valeurs, ce qui dans une démocratie serait parfaitement normal (voire fructueux dans l'idéal). Les populistes déplacent d'emblée les conflits politiques sur le terrain *personnel* et *moral* : les autres, insistent-ils, seraient « corrompus » et « véreux », ils ne travailleraient pas pour « le peuple » mais pour eux-mêmes (c'est-à-dire l'establishment), les multinationales, l'Union européenne, etc. Le discours de Donald Trump durant la campagne présidentielle de 2015-2016 en est un exemple extrême, mais ce n'est pas un cas isolé, loin s'en faut. Tous les populistes, d'une manière ou d'une autre, tiennent des propos semblables à ceux de Trump au sujet d'Hillary Clinton.

Une caractéristique moins évidente du discours populiste consiste à mettre en doute, par insinuation, l'appartenance au « vrai peuple » de tous ceux qui précisément ne partagent pas cette conception du peuple. C'est ainsi que Nigel Farage déclarait, dans la nuit du référendum fatidique, que le Brexit était une « victoire des vrais gens », sous-entendant ainsi que les 48 % qui avaient voté pour rester dans l'UE n'étaient pas des vrais gens, autrement dit, ils ne feraient pas partie du vrai peuple britannique. On peut aussi citer Trump annonçant lors d'un meeting électoral l'an dernier : « le plus important, c'est l'unification du peuple ; les autres gens n'ont aucune importance ». En d'autres termes, c'est le populiste qui décide des critères d'appartenance au peuple, et toute personne qui ne souhaite pas être jugée selon ces critères est totalement et définitivement exclue, même si, comme dans ces exemples, elle possède un passeport britannique ou américain.

Le ressentiment anti-establishment n'est donc pas l'élément distinctif du populisme. Qu'elle soit justifiée ou non, la critique des élites ne pose pas nécessairement un problème démocratique. Le danger vient plutôt de l'anti-pluralisme des populistes. L'exclusion populiste s'inscrit toujours à deux niveaux. Au niveau politique, les partis populistes se présentent comme les seuls représentants légitimes du peuple, tous les autres étant exclus au moins sur le plan moral. Plus subtilement, au niveau personnel, ceux qui ne partagent pas leur construction symbolique du « vrai peuple » sont également exclus. Autrement dit, le populisme revendique nécessairement un monopole moral sur la représentation d'un peuple supposé « vrai », et entraîne inévitablement des politiques d'exclusion identitaire.

Il faut être conscient que les populistes peuvent nuire gravement à l'esprit démocratique même sans entrer au gouvernement. Ceux qui n'obtiennent pas de bons résultats aux élections doivent trouver une réponse à ce qui semble être une contradiction flagrante : comment expliquer qu'ils n'obtiennent pas une majorité écrasante alors qu'ils sont les seuls représentants légitimes du

peuple ? Certains choisissent une solution de facilité : la majorité silencieuse serait en réalité *réduite au silence*. Par définition, si la majorité pouvait s'exprimer, les populistes seraient déjà au pouvoir ; mais quelqu'un ou quelque chose a empêché la majorité de se faire entendre. Les populistes suggèrent ainsi, plus ou moins subtilement, qu'ils n'ont aucunement perdu les élections, mais que celles-ci ont été manipulées en toute discrétion par des élites corrompues. Ici aussi, Trump donne l'exemple : en indiquant qu'il ne reconnaîtrait peut-être pas une éventuelle victoire d'Hillary Clinton, il a mis en doute l'intégrité du système électoral américain. Le message a été bien reçu par ses partisans : selon une enquête, 70 % des supporters de Trump étaient d'avis que, si Clinton était élue, cela voudrait dire que l'élection avait été truquée.

Bien entendu, rien n'interdit de critiquer le système électoral américain, ou tout autre système électoral. Il y aurait beaucoup à critiquer en effet, et la critique peut être un signe d'engagement démocratique bienvenu. Mais ce qui n'est pas compatible avec les principes démocratiques, c'est l'attitude des populistes consistant à dire « si nous n'avons pas gagné, c'est que le système est mauvais et corrompu ». Les populistes sapent ainsi la confiance des citoyens dans leurs institutions et nuisent à l'esprit démocratique, même s'ils n'arrivent jamais aux commandes du pouvoir.

Le populisme au pouvoir ou le nouvel autoritarisme

Contrairement à une opinion répandue, les populistes savent gouverner. Il est naïf d'espérer que les populistes ne pourraient qu'échouer une fois arrivés au pouvoir, parce que leurs théories politiques seraient trop simplistes ou parce que les contraintes institutionnelles les inciteraient à plus de modération. Il ne faut pas davantage espérer qu'ils cesseraient automatiquement de faire des déclarations populistes parce qu'ils représenteraient eux-mêmes l'élite officielle (et devraient donc s'abstenir de s'autodénigrer).

Ces suppositions sont trompeuses. Les populistes n'hésitent pas à imputer l'échec de leurs projets à une autre « élite » agissant sournoisement en coulisses ; les obscurs « mondialistes » font partie de leurs boucs émissaires préférés. Mais la poursuite du discours anti-élite n'est pas ce qui doit nous inquiéter le plus lorsque les populistes arrivent au pouvoir. Ce qui importe avant tout, c'est que, lorsqu'ils disposent de majorités suffisantes et que les forces compensatrices sont trop faibles, les populistes peuvent gouverner précisément en tant que populistes, c'est-à-dire en tant qu'*anti-pluralistes*. Ils n'acceptent pas l'idée d'une opposition légitime, ils affaiblissent les institutions indépendantes telles que les cours constitutionnelles, et ils s'efforcent de s'emparer à la fois de l'appareil d'État et du plus grand nombre de médias possible. Surtout, ils s'y prennent en adoptant des lois soigneusement élaborées (et même de nouvelles constitutions, quand ils le peuvent) et en évitant toute forme de violation flagrante des droits de l'homme. Généralement, il n'y a pas de violence dans les rues, pas d'emprisonnements massifs, mais beaucoup de formes plus ou moins subtiles de harcèlement de la société civile¹. Ces régimes déploient également de grands

¹ Voir Kim Lane Scheppele, «Autocratic Legalism», *University of Chicago Law Review*, à paraître.

efforts pour discréditer symboliquement et moralement toute contestation puisque, selon leur doctrine, il est inconcevable qu'une partie du peuple se tourne contre son seul et unique représentant légitime ; ils doivent donc démontrer que ce qu'un observateur extérieur pourrait interpréter comme un mouvement de contestation de la société civile est en réalité piloté (et financé) par des puissances étrangères hostiles.

Des stratégies pour combattre le populisme

Quelle attitude adopter face aux populistes, tant qu'ils n'ont pas encore entraîné le pays dans une dérive autoritaire ? Aujourd'hui, avec déjà plusieurs dizaines d'années d'expérience, on en sait plus sur les erreurs à éviter face aux populistes, en particulier en ce qui concerne deux attitudes extrêmes. L'une est l'exclusion totale, qui ressemble fort à l'exclusion morale pratiquée par les populistes eux-mêmes (du type « nous, bons démocrates, refusons toute apparition avec les populistes à la télévision » ou « lorsque les populistes soulèvent une question au Parlement, je sors », etc.) C'est une erreur stratégique, mais aussi un manquement aux principes démocratiques. Stratégiquement, cette démarche mène à l'échec car elle confirme ce que les populistes ne cessent de suggérer à l'électorat : que les élites corrompues n'écoutent jamais, qu'elles ont peur d'aborder certains sujets et qu'elles s'unissent contre les populistes pour défendre des privilèges immérités (« un contre tout, tous contre un »).

Du point de vue des principes démocratiques, lorsque des partis populistes sont représentés au parlement, le fait de les exclure du débat revient à exclure tous les citoyens qui ont voté pour eux. Les électeurs des partis populistes ne peuvent être collectivement considérés comme des anti-pluralistes convaincus qui n'auraient pas vraiment accepté les règles du jeu démocratique ; certains peuvent avoir fondé leur choix électoral sur des questions politiques très précises et être sourds aux discours d'exclusion des populistes. Bien entendu, la validité de cette interprétation varie selon les contextes, mais il faut généralement être prudent avec les jugements catégoriques sur un vote populiste prétendument monolithique.

L'autre extrême consiste à courir après les populistes. On pourra courir aussi vite que l'on voudra, on n'arrivera jamais à les rattraper. Là aussi, le problème ne se situe pas seulement au niveau stratégique ou technique, mais aussi au niveau des principes démocratiques. Si l'on copie les populistes, c'est peut-être par méconnaissance des mécanismes de la représentation démocratique, en s'imaginant que le vote populiste ne ferait que révéler des convictions politiques présentes de longue date dans une partie de l'électorat. En fait, la représentation est un processus dynamique dans lequel la perception que les gens ont de leurs intérêts (et même de leur identité) est le fruit des représentations mises en avant par les dirigeants politiques, mais aussi les journalistes, les amis, l'entourage, etc. Il n'y a pas d'autre solution que d'engager le débat avec les populistes. Mais débattre avec eux ne signifie pas reprendre leurs propos. Il n'est pas nécessaire d'adopter leur description des problèmes politiques, économiques ou sociaux pour être crédible lorsque l'on débat avec eux. Parallèlement, il est important de reconnaître que de nombreuses positions politiques considérées comme difficilement acceptables dans les milieux progressistes doivent néanmoins être admises dans une démocratie, et qu'il faut les combattre avec des argu-

ments et des faits solides sans recourir à l'argument massue du « populisme ». Cependant, face aux attitudes caractéristiques des populistes – lorsqu'ils tentent de nier la légitimité de leurs opposants ou de certains citoyens, ou lorsqu'ils remettent fondamentalement en question les règles du jeu démocratique – il est essentiel que d'autres acteurs politiques les *rappellent à l'ordre*. Par exemple, si un populiste déclare qu'Angela Merkel œuvre à un plan secret visant à remplacer le *Volk* allemand par des Syriens, les autres participants au débat doivent impérativement répondre qu'il vient de quitter le terrain d'un débat démocratique légitime et normal. Bien entendu, il est peu probable que le populiste fasse machine arrière et présente des excuses pour avoir émis des thèses complotistes et suggéré que la démocratie allemande ne serait qu'une façade. Mais on peut espérer qu'il aura perdu sa crédibilité auprès des Allemands qui assistent au débat ; tel est le postulat démocratique, qui n'est peut-être qu'un vœu pieux. Les téléspectateurs considéreront peut-être que, même s'ils partagent certains points de vue politiques avec le parti populiste, ils préfèrent ne pas faire cause commune avec les auteurs de thèses complotistes.

Quel rôle pour ceux que l'on appelle souvent, non sans condescendance, les « simples citoyens » ? Rappelons-nous la première fois que la « vague » n'a pas balayé l'« establishment » : les élections présidentielles de décembre 2016 en Autriche. Au cours de sa campagne, le candidat victorieux a pu mobiliser de nombreux citoyens en leur demandant non pas de souscrire pleinement au programme du parti des Verts, mais simplement de partager le point de vue selon lequel le candidat populiste d'extrême droite représentait un réel danger pour la démocratie autrichienne. Plus important encore, la campagne a encouragé les citoyens à laisser derrière eux leurs cercles et milieux habituels pour engager la conversation avec des gens qu'ils ne rencontreraient pas en temps normal, en insistant sur l'importance d'éviter de traiter quiconque de « raciste » ou de « fasciste » après cinq minutes de conversation. Peut-être s'agit-il là aussi d'un vœu pieux des théoriciens de la démocratie ; de nombreux travaux de recherche en sciences sociales montrent en effet qu'il ne suffit pas de rencontrer des gens issus de milieux très différents du nôtre pour encourager la tolérance et le respect du pluralisme². Mais tout ce qui peut contribuer à démasquer le fantasme populiste d'un peuple unique, uni et homogène est utile. Contrairement à ce que beaucoup de progressistes aiment à croire, les populistes tiennent parfois des discours qui ne sont pas démagogiques ni mensongers ; en revanche, le rôle qu'ils s'attribuent eux-mêmes repose clairement sur une mystification grossière, à savoir qu'il existerait un peuple singulier dont ils seraient les uniques représentants. Pour combattre les populistes, il faut comprendre et dénoncer cette revendication centrale.

Quelles sont les possibilités d'action pour les acteurs de la société civile (citoyens, militants politiques, éducateurs...)?

Permettez-moi d'ajouter quelques mots sur la signification de la situation actuelle pour les citoyens et, pour reprendre le thème de la conférence, pour leurs compétences politiques et culturelles. Premièrement, il apparaît clairement que nous devons tous améliorer notre capacité à per-

² Voir aussi : Danielle S. Allen, *Talking to Strangers* (Chicago: University of Chicago Press, 2004).

cevoir et mesurer la destruction de certains éléments des systèmes démocratiques. Les spécialistes de droit constitutionnel Tom Ginsburg et Aziz Huq ont récemment décrit les trois volets de la « régression constitutionnelle » : une difficulté croissante à organiser des élections ouvertes, des restrictions de la liberté d'expression et de la liberté de réunion (ces droits ne sont pas un élément « libéral », mais constitutifs de la démocratie) et un affaiblissement de l'État de droit³. Il importe que les citoyens prennent conscience de ces évolutions et les considèrent à leur juste valeur ; généralement, elles sont mises en œuvre par des juristes habiles, sans grandes annonces ni justifications idéologiques. Bien entendu, la plupart des citoyens sont mal placés pour analyser les manipulations de ce type ; en revanche, la société civile et ses organisations – les « chiens de garde » – peuvent avoir les capacités nécessaires. Une société civile bien organisée peut, à son tour, bénéficier d'une éducation civique qui tienne davantage compte du fait que les régimes autoritaires ont eux aussi tiré les leçons du XXe siècle pour améliorer leurs techniques.

Deuxièmement, les démocraties reposent sur un subtil équilibre de conflits et de coopérations. En démocratie, le désaccord n'est pas un signe de mépris ni l'indice d'une volonté d'anéantir l'adversaire, politiquement voire physiquement. La démocratie étant par essence dynamique, elle est une forme institutionnalisée du principe d'incertitude : personne ne peut prétendre avec certitude être le seul représentant du peuple ni prédire avec certitude quels seront les résultats des politiques publiques. Les modalités mêmes du jeu démocratique peuvent être renégociées démocratiquement : l'incertitude plane aussi sur l'agencement de l'État démocratique⁴. Le contrat social repose sur l'adhésion à ces principes et, à un niveau bien plus pratique, sur le devoir de réserve dans les situations où le vainqueur pourrait tout emporter. Aujourd'hui, dans de nombreux pays, les vainqueurs n'hésitent pas à s'arroger tous les pouvoirs et à présenter leur conduite comme conforme à un principe démocratique selon lequel la majorité aurait tous les droits.

Certes, les élections légitiment les décisions, mais certainement pas toutes les facettes des politiques publiques. La formule « Brexit means Brexit » vise avant tout à exclure d'emblée tout débat post-électoral sur ce que les représentants élus par la majorité peuvent légitimement entreprendre ; elle feint d'ignorer que, dans une démocratie, la minorité peut poursuivre le débat sur la justesse des choix politiques. Un mandat gouvernemental n'est pas un commutateur permettant de mettre les perdants hors circuit pour quatre ou cinq ans⁵. L'opposition, pour sa part, ne saurait contester la légitimité du vainqueur (reproduisant ainsi la stratégie populiste évoquée précédemment), mais cela ne doit pas l'empêcher de critiquer son action ; c'est même sa fonction première. Une forme d'éducation civique sensible à la dimension culturelle pourrait contribuer à fonder une éthique acceptant comme nécessaires à la fois le conflit et la coopération, et contribuant à développer l'esprit critique comme l'esprit de coopération.

³ Aziz Z. Huq et Tom Ginsburg, «How to Lose a Constitutional Democracy», https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901776 [consulté le 30 septembre 2017].

⁴ Voir en particulier les travaux de Claude Lefort et Adam Przeworski.

⁵ Je remercie Andrew Lovett pour ses réflexions sur ce point.

La leçon qu'il faut tirer est aussi que les citoyens doivent s'efforcer de résister aux populistes qui tentent de les entraîner dans un choc des cultures, niant la légitimité des adversaires qui n'appartiendraient pas au « vrai » peuple, voire en les qualifiant de traîtres à la nation. Ces attaques sont de plus en plus sophistiquées. Par exemple, les populistes évitent de se présenter sous des dehors racistes mais suggèrent de subtiles distinctions entre ceux qui « sont des nôtres » et les autres⁶.

Les populistes savent aussi exploiter à leur avantage la contestation qu'ils suscitent. Pour attiser le choc des cultures qui est leur fonds de commerce, ils désignent parmi leurs opposants une minorité qui ne ferait pas partie du « vrai peuple » et serait en train de trahir la patrie, ce qui leur permet de rassurer leurs propres partisans sur leur appartenance à ce peuple fantasmé. Bien entendu, il ne faut pas en conclure que les citoyens devraient s'abstenir de manifester dans la rue. Ce qu'il faut comprendre, c'est que les populistes font preuve d'une grande habileté pour intégrer la contestation dans leur propre argumentaire pour justifier des politiques d'exclusion identitaire. La maîtrise des médias et la littératie culturelle sont des facteurs déterminants pour résister à ces stratégies sophistiquées, notamment lorsqu'elles s'appuient sur des supports visuels⁷.

Troisièmement : comme indiqué précédemment, aujourd'hui, la plupart des régimes à tendance autoritaire n'exercent pas une répression massive comme le faisaient les dictatures du XXe siècle. Cela peut rendre la contestation beaucoup plus difficile, notamment en l'absence de violations flagrantes des droits de l'homme. Il faut donc se tourner vers une stratégie dont on parle étonnamment peu aujourd'hui : la désobéissance civile. Elle est toujours pacifique et publique, et porte sur des points précis. Surtout, elle conserve une certaine confiance dans les constitutions et les cadres juridiques existants (Martin Luther King parlait du « plus haut respect de la loi »). Certes, dans certains pays, les constitutions ont été vidées de leur substance, mais c'est loin d'être la règle. On peut donc espérer pouvoir encore s'appuyer sur certains droits et certains principes politiques. Mais le problème fondamental des stratégies de désobéissance civile est qu'aujourd'hui, on ne peut compter sur l'attention du public. Des citoyens peuvent enfreindre la loi dans des actes publics de désobéissance civile, et accepter d'être sanctionnés à cet égard, mais personne n'en entendra parler car le pluralisme des médias a été réduit à sa portion congrue, et parce que la société est étroitement cloisonnée⁸. Dans l'idéal, le renforcement de la maîtrise des médias et de la littératie culturelle peut aider les citoyens à développer un art de la contestation démocratique et leur inspirer de nouvelles méthodes pour faire circuler l'information.

*Les vues exprimées dans ce document sont de la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe

⁶ Voir par exemple une vidéo de l'organisation de jeunesse du FN qui met en parallèle le féminisme français et les activistes du Femen : https://www.youtube.com/watch?v=nO6_fj9XTuQ [consulté le 1er octobre 2017].

⁷ Mes remerciements vont à Erika A. Kiss pour ses réflexions sur ce point.

⁸ Ce cloisonnement s'observe également dans de nombreuses démocraties. Pour des suggestions sur les moyens de lutter contre ses effets, voir Cass R. Sunstein, *#republic: Divided Democracy in the Age of Social Media* (Princeton: Princeton UP, 2017).