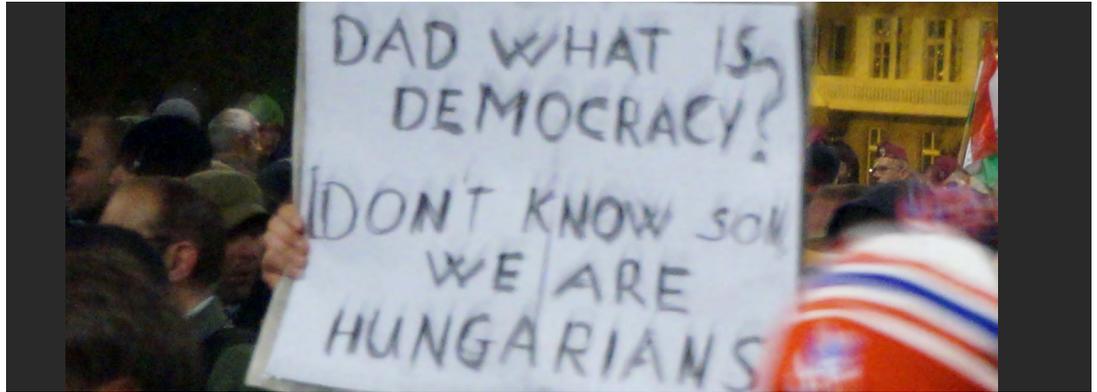


« DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE » OU « AUTORITARISME MAJORITAIRE » ?

CONTRIBUTION À L'ANALYSE DES POPULISMES EN EUROPE



■ THIERRY CHOPIN

Professeur de science politique, Université catholique de Lille, ESPOL et conseiller spécial, Institut Jacques Delors

Résumé

Depuis plusieurs années, la démocratie libérale est fortement mise en cause en Europe sous la pression des forces politiques national-populistes qui revendiquent la qualification de « démocratie illibérale » comme c'est le cas actuellement en Hongrie avec le régime mis en place par Viktor Orbán. L'un des problèmes fondamentaux de la situation politique actuelle en Europe est que la montée des populismes s'accompagne d'une dissociation des deux composantes de la démocratie constitutionnelle et libérale au fondement de nos démocraties depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dans cette perspective, il est indispensable de revenir sur les liens qui unissent démocratie et libéralisme politique.

Le régime politique démocratique repose certes sur la combinaison de la souveraineté du peuple et du principe majoritaire selon lequel les choix politiques opérés par les citoyens sont le résultat de décisions prises par la majorité. Néanmoins, les institutions dotées d'une légitimité démocratique directe ou indirecte ne sauraient avoir le monopole du bien public. En effet, la soumission à la sanction électorale peut conduire gouvernements et parlementaires à adopter des décisions de court terme, contraires à l'intérêt général. C'est le principe de base du constitutionnalisme libéral au fondement de nos démocraties depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : des institutions indépendantes doivent servir de garde-fou contre les excès d'un gouvernement même démocratiquement élu afin de protéger la minorité contre les risques de « tyrannie de la majorité ».

Les conséquences de la globalisation ou l'impact de la crise migratoire peuvent conduire des « majorités » se sentant menacées sur le plan socio-économique ou/et culturel à vouloir consolider leur pouvoir au prix de l'exclusion des minorités et de leurs droits. La peur de se retrouver en minorité (cf. les peurs du « grand remplacement ») peut conduire un groupe à vouloir s'assurer de la majorité en restreignant autant que possible le « peuple » à leur groupe. En outre, les élections ne sont plus utilisées dans certains pays pour changer de gouvernement mais pour changer de régime et favoriser l'évolution vers des régimes plus autoritaires. *In fine*, la logique des démocraties illibérales revient à donner un pouvoir sans borne à la « majorité », pourtant de plus en plus difficile à définir, incarnée par un leader charismatique prétendant détenir le monopole de la volonté générale du « peuple » pourtant si difficile à identifier.

Amputée de son principe de limitation et de modération du pouvoir, la démocratie illibérale est en réalité un écran de fumée masquant l'évolution vers un « autoritarisme majoritaire », dont les caractéristiques sont de plus en plus claires : volonté de la part des dirigeants autoritaires de se soustraire à la remise en cause de leur pouvoir ; contrôle étroit de la vie politique en réduisant l'incertitude de la compétition électorale ; affaiblissement des contre-pouvoirs afin de mieux contrôler l'appareil d'État ; intervention dans les médias ; réduction des libertés universitaires. Le national-populisme illibéral est en réalité un autoritarisme qui se caractérise fondamentalement par un « anti-pluralisme ». En effet, la critique populiste des élites s'accompagne systématiquement de la prétention à détenir le monopole de l'expression de la volonté du « vrai » peuple ; or, la liberté des citoyens consiste à ne pas être pris en otage avant qu'ils se soient exprimés et la démocratie suppose le pluralisme au cœur du libéralisme politique.

L'auteur tient à remercier vivement Jean-François Jamet et Rosalie Henry de Frahan pour leurs échanges et leurs discussions sur ce sujet. Il remercie également Thomas Pellérin-Carlin pour ses commentaires très utiles sur ce texte.

« Il n'y a pas de raison particulière d'essayer de sauver le mot « libéral »,
mais il y a toutes les raisons de ne pas laisser les méthodes et les buts de la démocratie
être obscurcis et pervertis par les attaques contre le libéralisme.

Le danger de son éclipse n'est pas d'ordre théorique ; il est intensément pratique. »

John Dewey¹

« Je crois que tout est toujours en question, que tout est toujours à sauver, que rien n'est définitivement acquis
et qu'il n'y aura jamais de repos sur la terre pour les hommes de bonne volonté. »

Raymond Aron

INTRODUCTION

La crise du projet européen est liée à la crise des démocraties libérales². Il ne s'agit pas naturellement d'un problème spécifiquement européen comme le montre le cas de Donald Trump aux États-Unis ou encore de Jair Bolsonaro au Brésil. Mais, depuis plusieurs années, la démocratie libérale est mise en cause sous la pression des forces politiques national-populistes et extrémistes dans la plupart des pays membres de l'Union européenne³. Ces dernières revendiquent la qualification de « *démocraties illibérales* »⁴ pour caractériser le type de régime politique qu'elles souhaitent mettre en place comme le montrent par exemple le cas de Viktor Orbán en Hongrie⁵ ou de Jarosław Kaczyński en Pologne⁶. Dans cette perspective, ce type de régime politique se caractérise par au moins trois attributs : la référence à la souveraineté du peuple comme fondement exclusif de la légitimité démocratique du pouvoir ; sur la base de la légitimité conférée par les élections et le vote majoritaire des citoyens, le renforcement du pouvoir exécutif ; et l'intervention de ce dernier dans les contre-pouvoirs afin de réduire leur rôle aux dépens de l'état de droit⁷. Ce « modèle » s'inscrit en contrepoint de celui de la démocratie libérale et propose un nouveau modèle de *démocratie* non libérale.

Le but de cet article est de questionner la prétention des nationaux-populistes à détenir le monopole de la représentation de la volonté générale du « peuple » national et à revendiquer la qualité de « démocratie ». L'hypothèse des développements qui suivent consiste à avancer que les régimes nationaux-populistes doivent être requalifiés sous la forme d'« autoritarisme majoritaire » irréductible à ce qu'exige un véritable régime démocratique. Dans cette perspective, il s'agira de : (1) clarifier les concepts de démocratie, de libéralisme et de populisme afin d'engager la discussion sur des bases solides ; (2) analyser les rapports complexes mais étroits

1. Dewey, J. (1937), « Democracy Is Radical », *Common Sense*, n°6, janvier 1937.

2. Letta, E. (2018), *Ho Imparato*, Edizioni Il Mulino, p. 57-77.

3. Cf. Chopin, T. et Jamet, J.-F. (2011), « L'Europe libérale en question », *Commentaire*, n°134. Plus spécifiquement sur l'Europe centrale, voir Rupnik, J. (2017), « La crise du libéralisme en Europe centrale », *Commentaire*, n°160, hiver 2017.

4. Selon l'expression de Zakaria F. (1997), « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, 76:6 et Zakaria F. (2003), *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton. Comparant la France et les États-Unis, Tocqueville observe qu'une société peut être de *mœurs démocratiques*, sans avoir un régime démocratique : à ses yeux, le Second Empire et le bonapartisme réalisent ce schéma illibéral.

5. Le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, dénonce par exemple la « crise d'identité du libéralisme » in [Speech at the 14th Kötcsé civil picnic](#), 5 septembre 2015.

6. Voir Gouez, A. (2019), « La revanche de la nation. Passions politiques en Pologne aujourd'hui », *Rapport* n°117, Institut Jacques Delors.

7. Selon la Commission européenne, la notion d'état de droit en Europe suppose les éléments suivants : la légalité, qui suppose une procédure d'adoption des textes de loi responsable, démocratique et pluraliste ; la sécurité juridique ; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; des juridictions indépendantes et impartiales ; un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux ; l'égalité devant la loi. Voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », COM (2014) 158 final, p. 4.

qui unissent la démocratie moderne et le libéralisme politique afin de montrer que les deux composantes ne sont pas aussi facilement dissociables que le laissent penser les populistes ; (3) justifier l'hypothèse selon laquelle il faut rejeter la qualification trompeuse et dangereuse de « démocratie illibérale » et adopter la catégorie d' « autoritarisme majoritaire » pour aborder et mieux comprendre les populismes européens.

1 . DÉMOCRATIE, LIBÉRALISME ET POPULISME : DE QUOI PARLE-T-ON ?

1.1 Souveraineté, représentation et légitimité

Le concept de démocratie fait l'objet d'une littérature abondante et de débats très nombreux. Néanmoins, il est possible de définir la démocratie contemporaine par l'articulation de trois éléments clés qui ont été analysés avec une grande profondeur historique par Pierre Rosanvallon : la souveraineté du peuple, le gouvernement représentatif et le libéralisme politique comme limitation du pouvoir politique et comme garantie des libertés et des droits individuels.

La légitimité du régime politique démocratique repose certes d'abord sur la mise en œuvre de la souveraineté du peuple, c'est-à-dire de l'exercice par les citoyens de leur liberté et de leurs droits politiques, de manière directe ou indirecte, au moins sous trois formes : la définition démocratique des objectifs politiques ; le choix démocratique des gouvernants responsables devant l'ensemble du corps politique des citoyens ; la responsabilité démocratique par l'exercice enfin d'une capacité de contrôle politique sur les décisions prises permettant d'évaluer si les objectifs ont été atteints ou non. Par ailleurs, cette légitimité repose donc également sur le principe électif qui exerce « ces trois grandes fonctions historiques » que sont « la représentation, la légitimité et la souveraineté »⁸. Le point important ici est que le régime politique démocratique repose sur la combinaison de la souveraineté du peuple et du principe majoritaire selon lequel les choix politiques opérés par les citoyens sont le résultat de décisions prises par la majorité⁹.

Au-delà de ces formes classiques de légitimité représentative et électorale, il faut ajouter d'autres principes de légitimité afin de ne pas avoir une vision partielle, minimale et réductrice de ce qu'est la démocratie contemporaine¹⁰. La démocratie repose certes sur une légitimité de type électoral et majoritaire mais également sur des institutions indépendantes qui reposent sur une légitimité non-électorale¹¹ et qui visent à protéger les droits fondamentaux

“

LA DÉMOCRATIE REPOSE CERTES SUR UNE LÉGITIMITÉ DE TYPE ÉLECTORAL ET MAJORITAIRE MAIS ÉGALEMENT SUR DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES QUI REPOSENT SUR UNE LÉGITIMITÉ NON-ÉLECTORALE ET QUI VISENT À PROTÉGER LES DROITS FONDAMENTAUX DES CITOYENS CONTRE LES RISQUES DE « TYRANNIE DE LA MAJORITÉ ».

8. Rosanvallon, P. (2018), *Refonder la démocratie pour le bien public ?*, Editions Privat, p. 22. Voir la trilogie de l'auteur : (1992), *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard ; (1998) *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard ; (2000), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard.

9. Il est notable que la définition d'une telle majorité s'avère de plus en plus problématique dans le contexte actuel comme le montre le cas du Brexit qui met en évidence l'opposition entre la décision prise par référendum par une majorité de Britanniques que le Royaume-Uni doit quitter l'UE et la complexité pour le Parlement britannique de définir une majorité sur les modalités de l'accord de retrait.

10. Rosanvallon, P. (2006) *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Le Seuil. Cf. aussi, Monod, J.-C. (2015), « Les légitimités démocratiques en tension », in Al-Matary, S. et Guénard F. (dir.), *La démocratie à l'œuvre. Autour de Pierre Rosanvallon*, Le Seuil, p. 181-195.

11. V. Rosanvallon, P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, partie II, p. 119-191.

des citoyens contre les risques de « tyrannie de la majorité » comme c'est le cas des cours constitutionnelles. La soumission à la sanction électorale peut conduire gouvernements et parlementaires à adopter des décisions de court terme, contraires à l'intérêt général. Suivant ce principe, il est alors préférable, par exemple, de confier la gestion de la politique monétaire ou encore la régulation de la concurrence à des institutions indépendantes.

1.2 Les « deux libéralismes » : marché et contre-pouvoirs

Les caractéristiques du libéralisme paraissent, en première analyse, facilement définissables : primat accordé aux libertés et droits individuels ; exigence de limitation de la puissance de l'État, en particulier grâce aux moyens fournis par le droit ; sur le plan économique, reconnaissance des vertus du marché et son corollaire la nécessaire limitation de l'intervention de l'État et des pouvoirs publics dans l'organisation ainsi que dans la régulation du fonctionnement de ce marché. *In fine*, il semblerait que la définition même du libéralisme ne fasse pas problème.

Pourtant, « il existe plusieurs versions du libéralisme, et même plusieurs traditions libérales présentant entre elles des différences sensibles. [...] la nature même du libéralisme est objet de question »¹². Au-delà du fait que, par exemple, la signification du terme « libéral » désigne aux États-Unis une toute autre réalité qu'en Europe (les libéraux aux États-Unis étant politiquement classés à gauche de l'échiquier politique), il convient de renouer le fil de l'histoire de l'idée libérale et de montrer qu'il y a au moins « deux formes de libéralisme » : dans une théorie des contre-pouvoirs, le libéralisme est une doctrine de l'équilibre ou de la séparation des pouvoirs ; dans une théorie de l'autonomie de la sphère économique, il renvoie à la logique propre du marché.

La première « version » du libéralisme, dans le droit fil de l'enseignement de Montesquieu, s'appuie sur une analyse politique de l'équilibre institutionnel des pouvoirs selon laquelle, dans un régime politique où les pouvoirs sont séparés, « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »¹³ ; la modération de l'exercice du pouvoir est la condition nécessaire de la liberté de l'individu et c'est l'agencement des institutions qui libère les individus. De ce point de vue, le constitutionnalisme libéral est compatible avec l'idée démocratique puisqu'il postule que la liberté dépend de l'organisation des pouvoirs prévue par la Constitution créée par le pouvoir constituant, dont le peuple est le titulaire dans un régime démocratique¹⁴.

La seconde « version » du libéralisme puise ses sources dans l'économie politique classique dont on trouve une expression exemplaire chez Adam Smith. L'idée centrale de cette théorie réside dans l'affirmation selon laquelle le « marché », c'est-à-dire l'ensemble des relations et des interactions individuelles au sein de la société civile, doit permettre la création de liens d'interdépendance suffisamment forts entre les membres de la sphère socio-économique pour « tenir ensemble » la diversité des individus. Le lien social ne doit pas provenir de l'État mais du libre jeu des actions interindividuelles indépendamment de toute action coercitive de la puissance de l'État. La force et le pouvoir de séduction de cette vision économique sont qu'elle justifie l'un des postulats majeurs du libéralisme : l'idée que les individus doivent avoir la liberté d'organiser et de conduire leur existence comme ils l'entendent. Ce principe suppose que l'individu soit protégé des interférences et des empiètements d'autrui ; de ce point de vue, le rôle de l'État consiste à assurer la protection de cette sphère propre à chacun mais en même temps à la délimiter de telle sorte que les différentes libertés puissent coexister de manière pacifique.

12. Cf. Manin, B. (1984), « Les deux libéralismes : marché ou contre-pouvoirs », in *Intervention*, n°9, mai-juillet, p. 10. Voir aussi Freedman, M. (2015), *Liberalism. A very short introduction*, Oxford University Press ; Audard, C. (2009), *Qu'est-ce que le libéralisme ? Ethique, politique, société*, Paris, Gallimard ; Rawls, J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press.

13. Montesquieu (1748), *Esprit des Lois*, XI, 4.

14. Cf. Thomas Paine qui écrivait qu'« une constitution n'est pas l'acte du gouvernement, mais d'un peuple qui constitue un gouvernement ; et un gouvernement sans constitution est un pouvoir sans droit », *Les droits de l'homme* (1792), Deuxième partie, chapitre IV.

Si le libéralisme est une construction théorique issue des Lumières européennes, sa traduction concrète dans un système politique et économique a varié en fonction des histoires nationales, donnant naissance à diverses traditions libérales¹⁵.

Il est tout d'abord possible d'identifier un libéralisme anglo-saxon. Sur le plan politique, il est marqué par un encadrement constitutionnel des pouvoirs visant notamment à assurer que le prélèvement de l'impôt est consenti par ceux qui le paient. C'est une tradition que l'on retrouve dans la *Magna Carta* ou encore dans la Révolution américaine (« *No taxation without representation* »). La méfiance vis-à-vis de l'arbitraire du pouvoir se traduit en outre par un rôle essentiel confié aux juges, eux-mêmes tenus par le droit mais protégés du pouvoir exécutif (c'est le sens de l'Acte d'*Habeas Corpus* de 1679). Dès lors, le droit jurisprudentiel joue un rôle essentiel (*Common Law*). Sur le plan socio-économique, le libéralisme anglo-saxon a hérité une dimension morale de la période victorienne. Dans cette morale du « *self-help* »¹⁶, réhabilitée plus tard par Margaret Thatcher, la responsabilisation de l'individu joue un rôle central. Il s'agit notamment d'éviter de mettre en œuvre des systèmes de protection sociale qui déresponsabilisent les individus et leur permettent de se comporter en passagers clandestins.

Le libéralisme français¹⁷ est lui marqué par la critique de l'arbitraire et par la défiance vis-à-vis des autres citoyens et des institutions¹⁸. Il en résulte un paradoxe : le libéralisme français est animé par une critique des privilèges et en même temps par une défense des droits acquis. Cette tension entre universalisme et corporatisme conduit à un rôle très important conféré à la fois à la constitution (énonçant les principes universels) et à des lois définissant de multiples statuts, corps, branches et autres ordres, dans le cadre d'un droit écrit très détaillé et complexe qui traduit une préférence pour la régulation. Sur le plan socio-économique, le libéralisme français actuel a hérité du compromis du lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Modéré par l'influence du marxisme (distinction entre libertés réelles et formelles) et du personnalisme (respect de la personne), ce libéralisme conçoit la sécurité sociale comme condition de la liberté effective. L'État dispose dès lors de larges prérogatives qui dépassent les seules missions régaliennes.

Le libéralisme allemand¹⁹ est de son côté fortement marqué par la volonté d'éviter tout retour aux tentations qui ont alimenté le nazisme. Il en résulte une critique de la démocratie. Celle-ci doit être intermédiée pour éviter les excès (absence de référendum) et surtout le pouvoir politique doit être limité par le droit. La Cour constitutionnelle est très respectée, l'indépendance de la Banque centrale est sacralisée, et des règles constitutionnelles viennent désormais limiter la dépense budgétaire. Il s'agit ainsi d'éviter l'instrumentalisation de la politique économique à des fins électorales. La régulation est ici autant comprise comme protection contre les excès de l'État que comme protection contre les excès du marché.

Ainsi, le libéralisme européen doit ainsi signifier la reconnaissance des limites à la fois du marché et de l'État. Il n'est pas inutile de rappeler que cet effort fut notamment initié par John Stuart Mill dans ses *Principes d'économie politique*²⁰. Cet effort mérite d'être inlassablement continué. Il est en effet d'une part clair qu'il n'est pas possible d'accorder une confiance aveugle

15. Cf. Freeden, F. (2008), « European Liberalisms », in *European Journal of Political Theory*, vol. 7, n°1 et d'Iribarne, P., (2006), « Les trois figures de la liberté », repris dans son ouvrage *L'étrangeté française*, Paris, Le Seuil.

16. Voir Samuel Smiles, *Self-Help*, 1859.

17. Cf. Jaume, L. (1997), *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard.

18. Voir Algan, Y. et Cahuc, P. (2007), *La Société de défiance*, Paris, Editions de la rue d'Ulm.

19. Voir Dahrendorf, R. (1967), *Society and Democracy in Germany*, New York, Norton, 1967.

20. John Stuart Mill notait ainsi qu'« en économie, le laisser-faire doit être la pratique courante et on ne doit s'en éloigner que lorsque cela est nécessaire pour atteindre un grand bien. Cette maxime est indiscutablement solide en tant que règle générale ; mais ce n'est pas difficile de constater qu'elle comporte de nombreuses et évidentes exceptions », *Principes d'économie politique* (1848). Mill donne quelques exemples, en particulier la protection du consommateur et le droit des contrats.

au marché qui peut être à courte vue et connaître des ajustements brutaux. L'intervention publique peut être justifiée par les externalités, l'asymétrie d'information, la nécessité de compenser les inégalités de départ pour des raisons de justice sociale ou la définition nécessaire des règles du jeu d'institutions comme les marchés financiers, la monnaie et la concurrence²¹. En même temps, il convient de reconnaître que l'intervention publique n'est pas omnisciente et omnipotente. Elle peut elle aussi être exposée à des risques comme dans leurs formes extrêmes le clientélisme politique, le népotisme et la corruption. Ces risques ont alimenté dans de nombreux pays européens la critique des élites et favorisé la montée des populismes.

1.3 Qu'est-ce que le populisme ?

“

LE « POPULISME » RENVOIE À LA DÉNONCIATION DES « ÉLITES » REPRÉSENTATIVES, À UN « ANTI-PLURALISME » ET À LA TENSION ENTRE LE PRINCIPE DE LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE ET LE PRINCIPE LIBÉRAL.

Le « populisme » n'est pas seulement – comme le disent ceux qui en sont accusés – un terme et une rhétorique qui seraient instrumentalisés politiquement par les « élites » pour disqualifier avec mépris la parole du « peuple » ou encore seulement un style²², une stratégie politique²³ de conquête du pouvoir. Il correspond à une réalité historique – qui a émergé d'abord en Russie (avec le mouvement *narodniki*) et aux États-Unis (avec le *People's Party*) au XIX^e siècle puis en Amérique latine dans la première moitié du XX^e siècle²⁴ – et contemporaine dont les caractéristiques générales sont désormais connues²⁵.

Le « populisme » renvoie d'abord à la dénonciation des « élites » représentatives stigmatisées parce qu'elles auraient confisqué et trahi le pouvoir et la volonté du « peuple », seul fondement valable d'une autorité légitime²⁶. Mais de quel « peuple » s'agit-il ? Dans la rhétorique populiste, le peuple est défini soit sur une base sociologique par référence à certains groupes sociaux spécifiques, soit sur une base nationaliste, dans les deux cas dans un triple mouvement de radicalisation et d'exacerbation des différences avec ce qui est censé lui être extérieur ou étranger : sur le plan moral, contre les « corrompus » ; sur le plan politique et socio-économique dans la dénonciation traditionnelle des élites ; et sur le plan ethnique contre les étrangers. *In fine*, le peuple est dès lors mobilisé afin de ressusciter un sentiment défaillant de représentation et d'identité.

Au-delà de cette composante « anti-élitiste », le populisme se caractérise par un « anti-pluralisme »²⁷. En effet, la critique populiste des élites s'accompagne de la prétention à détenir le monopole de la représentation de la volonté du « vrai » peuple (« *I am your voice* » dit Trump). Les populistes considèrent le peuple sous une forme moniste et unitaire comme s'il n'y avait pas d'hétérogénéité des préférences au sein de ce dernier. Une illustration d'un tel anti-pluralisme, comme prétention à détenir le monopole de la volonté du peuple, se trouve dans le discours d'Erdoğan lorsqu'il s'adresse à l'opposition en 2014 : « Nous sommes le peuple. Qui êtes-vous ? »²⁸. Par cette formulation, Erdoğan s'accapare « le » peuple et délégitime toute opposition. Cette revendication serait plus acceptable si elle consistait à dire « nous sommes

21. Cf. Tirole, J. (2016), *Economie du bien commun*, Presses universitaires de France.

22. Voir par exemple, Moffit, B. and Tormey, S. (2014), « Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style », *Political Studies*, Vol. 62, N°2.

23. Weyland, K. (2017), « Populism: a Political Strategy Approach », in Kaltwasser, C. et al. (2017), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, chap. 3.

24. Cf. Hermet, G. (2001), *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique, XIXe-XXe siècle*, Fayard.

25. Voir Mudde, C., Rovira Kaltwasser, C. (2017), *Populism: A very short introduction*, Oxford University Press.

26. Chopin, T. (2016), « Le moment populiste : vers une Europe post-libérale », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°414, 12 décembre 2016.

27. Galston W. A. (2018), *Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy*, Yale University Press.

28. Müller J.-W. (2016), *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press ; trad. française (2016) : *Qu'est-ce que le populisme? Définir enfin la menace*, Paris, Premier Parallèle, p. 67.

aussi le peuple »²⁹ : « le peuple ne s'exprime qu'au pluriel »³⁰ ; et « la société se sait divisée ; le conflit politique fait signe vers le conflit social; les intérêts se nomment et s'affrontent ; [...]. La société, constituée dans la dimension du conflit, cherche son identité dans des figures unifiantes : l'État, le peuple, la nation. Mais ces figures sont elles-mêmes instables, assujetties à des représentations antagonistes toujours interrogées. En bref, la société ne se définit pas comme une unité substantielle, comme un corps »³¹. En outre, la liberté du peuple consiste à ne pas être pris en otage avant qu'il se soit exprimé et la démocratie suppose le pluralisme. Certains auteurs en déduisent que « le populisme tend même sans doute à être anti-démocratique »³² et ne doit pas nécessairement être abordé comme un « correctif utile » pour la démocratie libérale³³ comme c'est le cas par exemple chez Ernesto Laclau qui considère le populisme « non seulement comme l'essence de la politique mais également comme une force émancipatoire »³⁴ ; selon lui, le populisme permettrait d'atteindre une forme de démocratie radicale, dans laquelle une plus grande partie de la population serait incluse, par la réinsertion de conflits sociaux qui remettent en cause le *statu quo*³⁵.

“

CONSIDÉRER QUE SEUL LE RÉFÉRENDUM SERAIT DÉMOCRATIQUE CONDUIT À UNE SIMPLIFICATION ABUSIVE DE CE QU'EST LA DÉMOCRATIE.

Le populisme renvoie enfin à l'une des tensions essentielles au cœur du régime démocratique entre le principe de la souveraineté populaire et le principe libéral³⁶. C'est à cette articulation problématique et toujours instable que les populistes puisent leur critique des contre-pouvoirs au cœur du libéralisme politique. La « démocratie » dont se revendiquent Jarosław Kaczyński et Viktor Orbán est une démocratie dans laquelle le pouvoir politique, une fois légitimé par les élections, peut intervenir au sein des contre-pouvoirs. Autre exemple, *The Daily Mail* a qualifié, le 4 novembre 2016, les trois juges de la Haute Cour de Londres d'« ennemis du peuple » après l'arrêt rendu sur l'accord nécessaire du Parlement (dont la souveraineté est pourtant sacro-sainte et au fondement de la démocratie britannique) pour déclencher la procédure de sortie du Royaume-Uni de l'UE. Or, il faut rappeler que la démocratie repose certes sur la légitimité populaire mais aussi sur d'autres sources de légitimité (voir infra). Même les institutions dotées d'une légitimité démocratique directe ou indirecte ne sauraient avoir le monopole du bien public dans nos démocraties constitutionnelles. De la même manière, considérer que seul le référendum serait démocratique conduit à une simplification abusive de ce qu'est la démocratie. Démocratie et libéralisme entretiennent des rapports certes complexes mais qu'il serait très risqué de nier.

29. *Ibid.*, p.25

30. Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francfort, Suhrkamp, p. 607.

31. Lefort, C. (1982), entretien accordé au journal *Le Monde*, 8 novembre 1982.

32. Müller, J.-W., *Qu'est-ce que le populisme ?*, op. cit.

33. Voir Mudde C. and Kaltwasser C. (eds.) (2013), *Populisms in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* New York, Cambridge University Press. Cf. également Mudde, C. (2016), *The Populist Radical Right: A Reader*, Routledge.

34. Cité par Mudde et Kaltwasser, *op.cit.*, p. 3. Cf. Laclau, E. (2005), *On Populist Reason*, Verso

35. *Ibid.*

36. Cf. La distinction de Robert Dahl qui opposait les régimes populistes et madisoniens, in Dahl, R. (1956), *Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press. Voir Mény, Y. et Surel Y. (2000), *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Fayard.; et plus récemment, Albertazzi D. and McDonnell D. (2015), *Populists in Power*, Routledge. Il faut souligner que populisme n'est pas nécessairement incompatible avec le libéralisme en tout cas dans sa composante économique et sa variante "néolibérale"; comme le montrent certains exemples en Amérique latine où l'on a pu parler de "populisme néolibéral". Cf. Weyland, K. (1996) "Neopopulism and neoliberalism in Latin America: Unexpected affinities", *Studies in Comparative International Development*, 31, p. 3-31.

2. DÉMOCRATIE ET LIBÉRALISME : DES LIENS COMPLEXES MAIS INTIMES

2.1 Démocratie et libéralisme : deux composantes indispensables l'une à l'autre

“

EN EUROPE, LA MONTÉE DES POPULISMES S'ACCOMPAGNE D'UNE DISSOCIATION DES DEUX COMPOSANTES DE LA DÉMOCRATIE LIBÉRALE SOUS LA DOUBLE FORME DU « LIBÉRALISME ANTI-DÉMOCRATIQUE » ET DE LA « DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE ».

L'un des problèmes fondamentaux de la situation politique actuelle en Europe est que la montée des populismes s'accompagne d'une dissociation des deux composantes de la démocratie libérale sous la double forme du « *libéralisme anti-démocratique* » et de la « *démocratie illibérale* »³⁷. Dans cette perspective, il convient de revenir sur les liens qui unissent démocratie et libéralisme politique.

L'histoire politique de la réalisation de l'idée libérale peut être considérée comme l'histoire des efforts pour concilier principe libéral et principe démocratique. Comme l'a montré Norberto Bobbio, ces deux principes peuvent certes se combiner mais ce lien n'est pas historiquement absolument nécessaire : « l'existence actuelle des régimes communément qualifiés de libéraux-démocrates ou dits démocratie libérale conduit à croire que le libéralisme et la démocratie sont interdépendants. Au contraire, le problème de leurs rapports est très complexes, et tout autre que linéaire [...]. Un État libéral n'est pas nécessairement démocratique [...] ; un gouvernement démocratique ne donne pas nécessairement vie à un État libéral »³⁸.

Pourtant, Bobbio montre comment et pourquoi démocratie et libéralisme peuvent et même doivent être combinés. L'État libéral s'est construit comme garant de l'État de droit contre l'absolutisme de la puissance de l'État et ce dernier doit garantir les libertés fondamentales comprises au sens des droits individuels³⁹. L'exigence de garantie des libertés a gardé tout son sens aujourd'hui. La garantie des libertés individuelles assure que le pouvoir de la majorité n'empiète pas sur les droits fondamentaux et les droits des minorités. Ici encore, Bobbio mentionne l'importance du libéralisme politique en tant que gardien de la diversité et du pluralisme. La limitation de l'État aux tâches qui lui incombent permettent « l'expression de la *variété* des caractères individuels et le conflit » contre ce qu'il appelle « l'uniformité étatique »⁴⁰. En outre, la définition de libertés individuelles dans une société et la garantie qu'elles seront protégées contribue à l'équilibre de celles-ci. Il existe un consensus tacite dans nos démocraties contemporaines selon lequel un citoyen respecte le vote de la majorité même s'il est contraire au sien à la condition de pouvoir se retrouver dans la majorité à l'issue d'une alternance. Le principe de réversibilité politique est inhérent à la démocratie et suppose que le pluralisme des préférences politiques d'inspiration idéologique et partisane diverse soit garanti. Cet équilibre pourrait devenir précaire si certains droits et libertés individuels étaient restreints comme la liberté d'expression par exemple.

La garantie des droits et des libertés individuels constituent elle-même une condition *sine qua non* de l'exercice par les citoyens de leur liberté politique et donc de la démocratie et fonde ainsi l'articulation du libéralisme et de la démocratie qui sont non seulement compatibles mais, de surcroît, chacune des composantes est indispensable à l'autre : la démocratie est « nécessaire pour la sauvegarde des droits fondamentaux qui sont à la base de l'État libéral » et les

³⁷. Cf. Mounk, J. (2018), *People vs. Democracy. Why our Freedom Is in Danger & How to Save It*, Harvard University Press ; trad. française : *Le peuple contre la démocratie*, Editions de l'Observatoire.

³⁸. Bobbio, N. (1996) ; trad. française : *Libéralisme et démocratie*, Les Editions du Cerf, « Humanités », p. 11-12.

³⁹. *Ibid.*, p. 22-23. On reconnaît ici l'héritage de la pensée politique de John Locke dans *Le second traité du Gouvernement. Essai sur la véritable origine, l'étendue et la fin du gouvernement civil* (1689).

⁴⁰. *Ibid.*, p. 34.

libertés fondamentales sont à leur tour nécessaires pour une démocratie effective⁴¹. Protéger les libertés des citoyens ne vise pas seulement à protéger leurs droits individuels fondamentaux – au sens libéral du terme – mais constitue la condition de possibilité même de l'exercice effectif de leurs droits politiques et donc de la démocratie elle-même entendue comme régime organisant l'exercice de la souveraineté du peuple. Sans les libertés qui composent l'État libéral – les libertés d'expression, d'association, de presse, de contestation, etc. – la démocratie n'est que fictive⁴².

2.2 Démocratie, constitutionnalisme libéral et institutions indépendantes

Au-delà de ces arguments théoriques, l'histoire montre que la soumission à la seule sanction populaire peut conduire un gouvernement à adopter des décisions de court terme, contraires à l'intérêt général. C'est le principe de base du constitutionnalisme libéral⁴³ au fondement de nos démocraties depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : des institutions indépendantes doivent servir de garde-fou contre les excès d'un gouvernement même démocratiquement élu afin de protéger la minorité. Les institutions indépendantes constituent ainsi une composante de nos démocraties et de l'État de droit qui les fonde sans pour autant que ces institutions reposant sur des formes de légitimité par l'« impartialité »⁴⁴ soient incompatibles avec la démocratie. Trois arguments peuvent ici être avancés.

Le premier argument renvoie au principe démocratique lui-même. L'indépendance des technocraties spécialisées est conciliable avec la démocratie. Sur le plan juridique, l'indépendance de certaines institutions européennes (la Cour de justice, la BCE) leur est attribuée sur la base d'une décision démocratique (la ratification des traités par référendum, comme cela a été le cas pour le traité de Maastricht en France par exemple, ou par voie parlementaire) et en contrepartie d'un mandat qui peut être modifié démocratiquement (en changeant les traités là encore par voie référendaire ou bien parlementaire). Sur le plan politique, l'indépendance ne signifie pas l'absence de responsabilité devant des institutions démocratiques⁴⁵. La nomination des personnes à la tête de ces institutions est le résultat d'un processus politique qui fait l'objet d'un contrôle démocratique (cf. nomination du président de la BCE, désigné à la majorité qualifiée du Conseil européen après consultation du Parlement européen). Il est clair néanmoins que l'intensité du contrôle démocratique peut être modulée à la fois sur le plan juridique (par exemple dans le cas du Mécanisme de surveillance unique, le (la) président(e) du Conseil de surveillance prudentielle doit être approuvé(e) par le Parlement européen et les règles de responsabilité sont plus exigeantes) et politique (les députés européens peuvent soumettre le président de la BCE à des séances de question plus ou moins intenses). Enfin, il a été montré récemment que la responsabilité de la BCE avait évolué et avait été renforcée pendant la crise de la zone euro⁴⁶.



L'HISTOIRE MONTRÉ
QUE LA SOUMISSION
À LA SEULE SANCTION
POPULAIRE PEUT
CONDUIRE UN GOUVERNEMENT
À ADOPTER DES DÉCISIONS
DE COURT TERME,
CONTRAIRES À L'INTÉRÊT
GÉNÉRAL.

41. *Ibid.*, p. 50.

42. *Ibid.*

43. Cf. Mac Ilwain, C.-H. (1940), *Constitutionalism Ancient and Modern*, Cornell University Press; Friedrich, C. (1958), *La démocratie constitutionnelle*; trad. française, Presses universitaires de France; Sartori, G. (1973), *Théorie de la démocratie*; trad. française, Armand Colin; Elster, J. and Slustadt, R. (eds.) (1988), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press; Holmes S. (1995), *Passions and Constraints: on the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.

44. Ce concept est emprunté à Pierre Rosanvallon in *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, op. cit., p. 121-190.

45. Pour la BCE et les principes d'« accountability »: www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.en.html

46. Fraccaroli, N. Giovannini, A. and Jamet J.-F. (2018), « The Evolution of the ECB's Accountability practices during the Crisis », European Central Bank, *Economic Bulletin*, Issue 5, p. 2-72.

Le second argument renvoie au principe libéral. La raison de l'indépendance est de se prémunir contre les pressions politiques. De la même façon que le tribunal constitutionnel allemand de Karlsruhe est indépendant, la Cour de justice de l'Union l'est car elle peut avoir à juger d'un cas dans lequel un gouvernement est une partie. C'est le principe de base du constitutionnalisme libéral : des institutions indépendantes doivent servir de garde-fou contre les excès d'un gouvernement démocratique afin de protéger la minorité. Avec la construction européenne, l'Europe a redécouvert une tradition libérale longtemps occultée selon laquelle le droit garantit l'exigence de gouvernement limité⁴⁷. Intimement lié à la réflexion libérale sur les garanties constitutionnelles des libertés et des droits individuels, le constitutionnalisme trouve avec la construction européenne un terrain d'application idéal⁴⁸. Après le second conflit mondial, l'accent est mis en effet sur la dignité de la personne humaine, comme en témoignent les jurisprudences de la Cour et de la CEDH ainsi que les constitutions nationales. Dans le même temps, le constitutionnalisme libéral est intimement lié à la démocratie moderne puisque c'est le peuple souverain qui détient la souveraineté constituante et que « la naissance de la constitution moderne témoigne de l'effort visant à soustraire une partie du droit positif à la volonté des gouvernants en faveur de la défense des droits des citoyens »⁴⁹ ; en ce sens, le constitutionnalisme libéral ne peut pas être dissocié (ni *a fortiori* opposé), aussi facilement que le pensent les populistes, de la démocratie.

Enfin, le troisième argument renvoie à un principe de nature plus politique. Il ne s'agit pas de considérer que les institutions indépendantes seraient des institutions non-politiques : elles contribuent en effet à la définition des principes de base « constitutionnels » que ce soit sur le plan juridique (État de droit) et encore sur le plan économique (constitution économique). Naturellement, cela n'empêche pas de modifier la constitution même si c'est plus difficile. Ce principe s'applique par exemple à l'indépendance des banques centrales⁵⁰ : la stabilité des prix semble difficile à assurer par un gouvernement dont l'intérêt politique est de se conduire de manière opportuniste à court terme pour se faire réélire. Les institutions indépendantes constituent ainsi une composante de l'État de droit qui a d'abord pour fonction première d'imposer des limites au champ politique et d'être un frein.

Naturellement, cela ne signifie pas que le fonctionnement des institutions indépendantes ne devrait pas se rapprocher de certaines exigences démocratiques (publicité des débats par exemple)⁵¹ ni que la démocratie devrait reposer essentiellement sur la centralité des institutions indépendantes. La démocratie consiste fondamentalement dans l'expression et la gestion des conflits entre intérêts et des différends qui continuent à donner toute leur place à la démocratie électorale, à la politique partisane et à la participation des citoyens que celle-ci soit directe ou indirecte. Dans des sociétés marquées par les inégalités, les divergences d'opinion, les incertitudes vis-à-vis de l'avenir, il faut faire des choix, trancher entre des intérêts et c'est là le champ incontournable de la politique partisane qu'il faut faire vivre de manière plus visible d'un point de vue civique au sein de l'UE : c'est la condition pour que les citoyens puissent avoir le sentiment de pouvoir exercer une influence sur les choix politiques⁵².

⁴⁷. Voir sur ce point capital l'œuvre de Benjamin Constant et notamment ses *Principes de politiques applicables à tous les gouvernements* (1806-1810).

⁴⁸. Voir par exemple Weiler, J. H. H. and Wind, M. (2003), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press.

⁴⁹. Beaud, O. (1996), « Constitution et constitutionnalisme », in Raynaud P. et Rials S. (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Presses universitaires de France, p. 118.

⁵⁰. Pour une discussion sur ce point, on se reportera à Benasy-Quéré, A. Coeuré, B., Jacquet, J.-P. et Pisani-Ferry, J. (2012), *Politique économique*, 3e éd., Bruxelles, De Boeck, p. 327.

⁵¹. Voir par exemple sur ce point Vauchez, A. (2014), *Démocratiser l'Europe*, Le Seuil.

⁵². Chopin, T. (2015), *La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique*, Bruxelles, Larcier.

3. « DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE » OU « AUTORITARISME MAJORITAIRE » ?

3.1 Souveraineté populaire et risque de « tyrannie de la majorité »

Le gouvernement représentatif repose sur la démocratie électorale et la règle majoritaire. Bernard Manin a fourni une analyse désormais classique du mécanisme majoritaire : « le problème est de produire de l'accord, d'engendrer une convergence des volontés » et « la solution est que les participants cherchent à gagner le consentement les uns des autres en se persuadant réciproquement par la discussion » ; « la discussion [...] produit l'accord et le consentement [...]. Il faut ajouter qu'il s'agit du consentement d'une majorité » ; « le principe du gouvernement représentatif doit donc être formulé de la façon suivante : une mesure quelconque ne peut acquérir une valeur de décision que si elle a emporté le consentement de la majorité à l'issue d'une discussion »⁵³.

Le problème est que, si la démocratie représentative repose sur le régime majoritaire, ce dernier peut présenter des limites et des risques s'il n'est pas suffisamment encadré. Tocqueville exprimait déjà la menace que la démocratie majoritaire pouvait constituer. Évoquant les « vices qui sont naturels au gouvernement de la démocratie », Tocqueville souligne qu'« il n'en est pas un qui ne croisse en même temps que le pouvoir de la majorité » pour au moins deux raisons : d'abord parce que c'est l'« empire de la majorité » qui « favorise le plus l'instabilité démocratique et qui permet à la démocratie d'appliquer ses volontés changeantes aux objets les plus importants » ; ensuite, parce que « l'omnipotence de la majorité [...] ne rend pas seulement la loi instable, elle exerce encore la même influence sur l'exécution de la loi et sur l'action de l'administration publique. La majorité étant la seule puissance à laquelle il soit important de plaire, on concourt avec ardeur aux œuvres qu'elle entreprend ».

Le problème est alors de surmonter l'apparente contradiction entre le principe de la souveraineté du peuple, au fondement de la démocratie, selon lequel il faut placer « dans les volontés de la majorité l'origine de tous les pouvoirs » et les conséquences potentiellement dangereuses de « cette maxime, qu'en matière de gouvernement la majorité d'un peuple a le droit de tout faire ». Selon lui, la « tyrannie de la majorité » constitue une menace inhérente aux démocraties en ce qu'elle constitue un risque pour la liberté : Tocqueville accepte le *principe démocratique* qu'« il faut toujours placer quelque part un pouvoir social supérieur à tous les autres » mais exprime l'*inquiétude libérale* selon laquelle la liberté est « en péril lorsque ce pouvoir ne trouve devant lui aucun obstacle qui puisse retenir sa marche et lui donner le temps de se modérer lui-même ». Le point fondamental de l'argumentation de Tocqueville réside dans la conception qu'il fournit de la « majorité » : « Qu'est-ce donc qu'une majorité prise collectivement, sinon un individu qui a des opinions et le plus souvent des intérêts contraires à un autre individu qu'on nomme la minorité ? Or, si vous admettez qu'un homme revêtu de la toute-puissance peut en abuser contre ses adversaires, pourquoi n'admettriez-vous pas la même chose pour une majorité ? »⁵⁴.

53. Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, coll. « Liberté de l'esprit », p. 239-243.

54. Tocqueville de, A. (1835), *De la démocratie en Amérique*, Œuvres, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1992, I, deuxième partie, chap. VII, p. 285-289.

Pierre Rosanvallon reprend cet argument quand il écrit en d'autres termes que « l'élection confère la légitimité mais pas le fait de pouvoir prendre n'importe quelle décision »⁵⁵. Ce danger peut être perçu plus concrètement à travers l'expérience de ce qu'il appelle les « populismes de gouvernement »⁵⁶. Il existe deux mécanismes par lesquels l'*illibéralisme* constitue une menace pour la démocratie et le pluralisme. Le premier, conduit à un affaiblissement des médias et de l'opposition ; or, certaines libertés sont essentielles pour que les citoyens puissent exercer leur pouvoir démocratique de manière effective : liberté d'expression, de contestation, liberté d'association. Deuxièmement, le populisme de gouvernement passe par la tentative de simplifier de manière abusive les institutions démocratiques, d'affaiblir les contre-pouvoirs et les formes diverses de médiation entre le pouvoir et le peuple. Aujourd'hui, en Hongrie et en Pologne, le pouvoir politique, une fois légitimé par les élections, s'autorise au nom de la souveraineté populaire à intervenir au sein des contre-pouvoirs, que ce soit au sein de la justice constitutionnelle ou encore dans l'audiovisuel public. Dans sa version exclusivement majoritaire, la démocratie présente le risque que la majorité abuse de son pouvoir contre la minorité. C'est pour cela que la démocratie libérale met au premier plan les droits fondamentaux de l'individu et leur protection constitutionnelle (et institutionnelle) contre les abus de pouvoir.

3.2 Le risque de l'« autocratie majoritaire »

Le « retour des régimes majoritaires »⁵⁷ (selon l'expression d'Ivan Krastev) caractérise le contexte politique actuel : les démocraties, qui avaient initialement permis l'inclusion d'une plus grande variété de minorités, sont utilisées aujourd'hui pour consolider le pouvoir des majorités. S'appuyant sur les travaux de psychologie politique de Karen Stenner⁵⁸, Krastev montre notamment que l'attrance pour un pouvoir autoritaire renvoie au sentiment de « menaces normatives » contre la communauté dans laquelle les citoyens évoluent. À titre d'exemple, les conséquences de la globalisation ou encore l'impact de la crise migratoire peuvent conduire des « majorités (se sentant) menacées » à vouloir consolider leur pouvoir au prix de l'exclusion des minorités et de leurs droits. Dans cette perspective, les élections ne sont plus utilisées comme des mécanismes d'inclusion mais comme des mécanismes d'exclusion⁵⁹ ; en outre, les élections ne sont plus utilisées pour changer de gouvernement mais *in fine* pour changer de régime et favoriser des formes de régimes plus autoritaires. Ici, le risque est que la peur de se retrouver en minorité (cf. les peurs du « grand remplacement ») conduise un groupe à vouloir s'assurer de la majorité en restreignant autant que possible le « peuple » à leur groupe. Pousser jusqu'au bout, la logique des « démocraties illibérales » revient à donner un pouvoir sans borne à la majorité, incarnée par un leader charismatique prétendant détenir le monopole de la volonté populaire et protéger, à ce titre, les nationaux contre les étrangers.

Amputée de son principe de limitation et de modération du pouvoir, la « démocratie illibérale » présente le risque de conduire à une forme d'« autocratie majoritaire ». La notion d'« autocratie » a fait l'objet d'une littérature abondante⁶⁰ et différentes formes de régimes autoritaires ont pu être distinguées⁶¹ qui ne correspondent sans doute pas aux formes contemporaines et parfois inédites de national-populisme autoritaire et illibéral actuellement à l'œuvre en Eu-

“

LES DÉMOCRATIES, QUI AVAIENT INITIALEMENT PERMIS L'INCLUSION D'UNE PLUS GRANDE VARIÉTÉ DE MINORITÉS, SONT UTILISÉES AUJOURD'HUI POUR CONSOLIDER LE POUVOIR DES MAJORITÉS.

55. Rosanvallon, P. (2011), « Penser le populisme », *La Vie des idées*, 27 septembre 2011, p. 9.

56. Rosanvallon, P. (2017), « L'atelier du pouvoir – Qu'est-ce que le populisme ? », *France Culture*, 21 janvier 2017.

57. Krastev, I. (2017), « Le retour des régimes majoritaires », in *L'âge de la régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique* ; trad. française, Éditions Premier Parallèle, p. 95-114.

58. Stenner, K. (2010), *The Authoritarian Dynamic*, Cambridge University Press.

59. Krastev, I. (2017), « Le retour des régimes majoritaires ». *op. cit.*

60. Voir notamment Hermet, G. (1985), « L'autoritarisme », in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, Presses universitaires de France, t. II, p. 269-312.

61. La science politique distingue traditionnellement trois formes de régimes autoritaires : l'autoritarisme (néo)patrimonial (Max Weber ; Shmuel N. Eisenstadt) ; le bonapartisme plébiscitaire et illibéral (Guy Hermet) ; la bureaucratie autoritaire (Guillermo O'Donnell).

rope. Pourtant, certaines caractéristiques communes peuvent être identifiées et aider à mieux qualifier la menace lancée à la démocratie libérale en Europe aujourd'hui dans le cadre d'une dynamique de « dé-démocratisation »⁶² ou encore de « déconsolidation de la démocratie »⁶³ : volonté de la part des dirigeants autoritaires de se soustraire à la remise en cause de leur pouvoir ; verrouillage institutionnel ; contrôle étroit de la vie politique en réduisant l'incertitude de la compétition électorale ; affaiblissement des contre-pouvoirs afin de mieux contrôler l'appareil d'État ; intervention dans les médias afin de contrôler l'information et la communication. En Hongrie, Viktor Orbán, depuis son retour au pouvoir en 2010, reconstruit une telle hégémonie institutionnelle et politique. La constitution qui a été élaborée en avril 2011 et qui est entrée en vigueur en 2012 a pour objectif le renforcement du pouvoir exécutif et l'affaiblissement des contre-pouvoirs : le Parlement est devenu un « parlement ultra-rationalisé » ; la justice est affaiblie et plus dépendante du pouvoir ; les médias sont également affaiblis avec la création d'un Conseil supérieur des médias, qui s'occupe notamment de la surveillance des contenus, et la taxation discriminatoire de certains médias. Cette nouvelle constitution renvoie à l'« identité constitutionnelle » de la Hongrie, concept qui conduit à réfuter la suprématie absolue du droit européen et de la hiérarchie des normes qu'il impose : « La logique dite de l'État de droit, [...], n'a pratiquement aucun fondement juridique – du moins pas dans les traités fondateurs de l'Union européenne. Le tour de passe-passe consiste en ce que certaines autorités nationales et organismes de réglementation appliquent également dans une certaine mesure le droit communautaire ; l'Union exige d'avoir son mot à dire sur le fonctionnement des différents systèmes juridiques nationaux, sur les mécanismes de contrôle dont ils devraient disposer et sur la manière dont les différents États membres devraient organiser leur propre pratique législative. C'est pourquoi nous disons que la primauté du droit n'est qu'un nom de code pour l'aspiration fédéraliste, cherchant à faire pression sur les gouvernements réticents »⁶⁴.

Ces éléments montrent que la légitimité du pouvoir, même en démocratie, ne saurait découler exclusivement du consentement populaire et l'histoire nous a appris à ne pas considérer que toute action entreprise par un gouvernement démocratiquement élu soit nécessairement légitime⁶⁵. L'analyse que Juan Linz a donné de l'autoritarisme comme « système à pluralisme limité »⁶⁶ fournit un élément très utile afin de questionner la nature démocratique de l'autoritarisme populiste et illibéral. En effet, comme on l'a vu plus haut, la démocratie suppose le pluralisme : or, les populistes, par leur prétention à détenir le monopole de la volonté du « vrai peuple », n'admettent pas l'hétérogénéité des préférences politiques des citoyens et le pluralisme au cœur à la fois de la démocratie et du libéralisme. En outre, même si les régimes autoritaires « s'accommodent d'un relatif polycentrisme des pouvoirs et d'un relatif pluralisme idéologique au sein de la société »⁶⁷, la logique qui y est à l'œuvre conduit à renforcer l'autorité de tel ou tel leader charismatique prétendant détenir le monopole de l'expression de la véritable volonté populaire. Comme on le voit en Russie, en Turquie en Hongrie, au Brésil mais aussi aux États-Unis⁶⁸, « le respect du pluripartisme n'empêche pas de fortes inflexions plébiscitaires [...]. Ce néopopulisme de droite consiste largement à « construire le peuple » en créant une adhésion émotionnelle à un *leader* qui se présente lui-même comme à l'écoute du « vrai peuple », pensé comme *ethnos*, peuple national à défendre contre l'étranger, le réfugié et l'immigré, en rupture

“

AMPUTÉE DE SON PRINCIPE DE LIMITATION ET DE MODÉRATION DU POUVOIR, LA DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE EST EN RÉALITÉ UN ÉCRAN DE FUMÉE MASQUANT L'ÉVOLUTION VERS UN « AUTORITARISME MAJORITAIRE ».

62. Voir Mudde, C., Rovira Kaltwasser, C. (2017), *Populism: A very short introduction*, op. cit., chap. 5.

63. Mounk, J. (2018), *People vs. Democracy*, op. cit., Part. 1, chap. 3.

64. Viktor Orbán, discours prononcé à l'occasion du premier anniversaire de la mort d'Helmut Kohl, 16 juin 2018.

65. Voir Issacharoff, S. (2015), *Fragile Democracies*, New York, Cambridge University Press.

66. Voir Linz, J. J. (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienne Publishers ; Cf. sur ce point Hermet G. (2006), « Autoritarisme, démocratie et neutralité axiologique chez Juan Linz », *Revue internationale de politique comparée*, De Boeck Supérieur, vol. 13, p. 83-94.

67. Braud, P. (2000), *Sociologie politique*, 5^e édition, LGDJ, p. 203-204.

68. Cf. Taub, A. (2016), « The Rise of American Authoritarianism », *Vox*, p. 1-33.

avec l'establishment intellectuel et médiatique, supposé acquis à la circulation des hommes, au libéralisme juridico-politique et « cosmopolitique »⁶⁹.

Plaider pour une *démocratie* illibérale revient donc en réalité d'avantage à défendre un « *autoritarisme majoritaire* » plutôt que la « vraie » démocratie que promettent les populistes⁷⁰. Les « *démocraties* illibérales » donnent le pouvoir (illimité) à la majorité ou plutôt à un gouvernement élu par la majorité prétendant incarner la parole et la volonté du « vrai » peuple. Identifiant le libéralisme à un obstacle au pouvoir (majoritaire) du peuple, ce dernier ne s'encombre pas d'institutions indépendantes ou d'équilibre des pouvoirs. Le risque que constitue le pouvoir majoritaire illimité avait été exprimé là encore avec la plus grande clarté par Tocqueville : « La toute-puissance me semble en soi une chose mauvaise et dangereuse [...] il n'y donc pas sur la terre d'autorité si respectable en elle-même, ou revêtue d'un droit si sacré, que je voulusse laisser agir sans contrôle et dominer sans obstacles. Lors donc que je vois accorder le droit et la faculté de tout faire à une puissance quelconque, qu'on appelle peuple ou roi, démocratie ou autocratie, qu'on l'exerce dans une monarchie ou une république, je dis là est le germe de la tyrannie, et je cherche à aller vivre sous d'autres lois »⁷¹.

“

LA SITUATION POLITIQUE DE L'EUROPE AUJOURD'HUI RAPPELLE LA SITUATION DES ANNÉES TRENTE OÙ LES POPULISTES ET EXTRÉMISTES STIGMATISAIENT LES REPRÉSENTANTS ET TOUTE FORME DE MÉDIATION.

Il faut donc rejeter cette qualification trompeuse et dangereuse qu'est la « *démocratie* illibérale » utilisée pour caractériser le national-populisme qui doit être davantage appréhendé en termes d'« autoritarisme majoritaire ». Avec toutes les précautions qui s'imposent quand on cherche à comparer deux époques historiques différentes, la situation politique de l'Europe aujourd'hui rappelle la situation des années trente où les populistes et extrémistes stigmatisaient, au nom d'un rapport direct au peuple et à la nation, les représentants et toute forme de médiation et militaient pour remplacer les régimes pluralistes au profit de régimes autoritaires avec à leur tête des hommes « forts » capables de rétablir l'ordre et d'apporter la sécurité et d'incarner le « peuple » ou la « nation ». Aujourd'hui, nos démocraties libérales sont de plus en plus perçues comme synonyme d'impuissance face notamment à d'autres modèles qui sont proposés dans le monde : fascination mêlée d'angoisse pour le modèle chinois ; ou encore attirance pour le régime russe et le modèle de l'homme fort. Qu'on se souvienne ici encore de l'histoire du siècle passé et des projets qui, fondés sur une doctrine qui se voulait protectrice, ont débouché sur des « sociétés fermées » et des États policiers en opposition totale avec les valeurs d'ouverture des sociétés démocratiques et libérales. Trente ans après la chute du Mur de Berlin en 1989, on aurait tort de croire que nous sommes protégés de tout retour en arrière. La question centrale qui se pose aujourd'hui est *in fine* la suivante : dans quel type de société voulons-nous vivre ?

69. Monod, J.-C. (2018), « Le culte du chef, une résurgence ? », in Badie, B., Vidal, D. (dir.), *Le retour des populismes. L'état du monde 2019*, La découverte, p. 90 ; v. aussi Monod, J.-C. (2017), *Qu'est-ce qu'un chef en démocratie ? Politiques du charisme*, Points (Seuil, 2012).

70. Ce concept pourrait se rapprocher de l'« autoritarisme concurrentiel » (« competitive authoritarianism ») forgé par Levitsky, S. et Lucan, W. (2010), *Competitive Authoritarianism : Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press. Cependant, à la différence de ce dernier qui implique un minimum d'opposition politique ainsi qu'une contestation, même limitée, l'« autoritarisme majoritaire » tend *in fine* à la suppression de ces deux éléments.

71. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, op. cit., p. 289.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors