



HAL
open science

La politique, entre pannes et perspectives

Pierre Bréchon

► **To cite this version:**

| Pierre Bréchon. La politique, entre pannes et perspectives. 2017. ⟨halshs-01494326⟩

HAL Id: halshs-01494326

<https://shs.hal.science/halshs-01494326v1>

Submitted on 23 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Conférence MCR à Reventin-Vaugris - 13 mars 2017

La politique, entre pannes et perspectives ?

Pierre Bréchon¹

La politique peut être définie de plusieurs manières :

- On peut comprendre « la vie politique » : ce que disent et font les hommes politiques pour se faire élire et se maintenir au pouvoir, comment ils sont considérés par les citoyens qui s'expriment dans les sondages d'opinion publique et surtout dans les élections.
- On peut comprendre aussi « Les politiques publiques » : sur les grands problèmes de société, que décide-t-on ? Comment fait-on évoluer les législations ? Le débat politique n'est plus alors seulement entre hommes politiques et électeurs, mais entre le gouvernement, de nombreux acteurs sociaux (syndicats, associations...), des fonctionnaires qui préparent les réformes et les mettent en œuvre.

On peut aussi distinguer la politique au sens très étroit (ce que font les gouvernants) et la politique au sens très large (les rapports de pouvoir). Selon cette définition large, il y a de la politique dès qu'un groupe s'organise et s'institutionnalise (la politique d'une entreprise, la politique ecclesiale...).

Ici, on va rester dans des définitions ni trop étroites, ni trop larges : **la politique, c'est tout ce qui a trait à l'organisation des sociétés, à leur régulation, et aux rapports entre « ceux qui gouvernent » et « ceux qui sont gouvernés », mais qui peuvent exprimer des demandes et revendications.**

Attention : je ne peux pas faire un diagnostic complet des problèmes de la société, et notamment des questions sociales et économiques, pour lesquelles on pourrait s'interroger sur les réformes à mettre en œuvre. Je n'élabore pas un programme électoral, je ne m'intéresse qu'aux types de rapports entre citoyens et gouvernants dans notre démocratie représentative.

¹ Pierre Bréchon est professeur émérite de science politique à Sciences po Grenoble, chercheur à PACTE/CNRS.

Ces rapports politiques entre gouvernants et gouvernés peuvent se décliner à tous les niveaux où se joue l'organisation de la société : communes et agglomérations, départements, régions, Etat, organisations internationales.

Des signes de pannes de la politique

On entend beaucoup de critiques et il y a beaucoup de déceptions à l'égard de la politique. Les hommes politiques seraient tous pourris, ils ne penseraient qu'à s'en mettre plein les poches, les partis politiques sont de moins en moins convaincants, il y a trop d'oppositions stériles, absence de discussions sérieuses, montée de l'abstention, désintérêt pour la politique... Ces critiques sont souvent caricaturales et exagérées.

Oui, il y a **une montée de l'abstention** à toutes les élections... sauf à la plus importante, la présidentielle². En fait ce n'est pas l'abstention constante qui progresse mais l'abstention intermittente. On s'inscrit autant qu'avant sur les listes électorales, voire un peu plus. Pourquoi la montée de l'abstention intermittente ? Pas parce que les Français se désintéresseraient de la chose citoyenne mais parce que le sens du vote a changé. On ne va plus voter par principe et par devoir, on ne va voter que lorsqu'on est convaincu qu'un candidat est meilleur ou au moins, moins mauvais que les autres. Le vote est aujourd'hui considéré avant tout comme un droit que l'on utilise lorsqu'on perçoit l'enjeu de l'élection. Seules les générations âgées votent avant tout par sens du devoir, sans toujours bien savoir si elles font un choix justifié ou as.

Les **partis politiques**, c'est nécessaire et utile dans une démocratie représentative. Ils exercent trois fonctions principales³ :

- Adopter un programme politique et l'ajuster régulièrement en fonction de l'évolution du contexte économique, social et politique. Adoption qui suppose beaucoup de discussions des responsables avec de nombreux partenaires sociaux pour que le programme soit cohérent, conforme à ce qui est possible à un moment donné, en régulant les demandes des différents groupes sociaux, qui ne peuvent pas être toutes satisfaites.

² Pierre Bréchon, *La France aux urnes. Soixante ans d'histoire électorale*, La documentation française, 2009 ; *Les élections présidentielles sous la V^e République*, La documentation française, 2013.

³ Pierre Bréchon (direction), *Les partis politiques français*, La documentation française, 2011.

- Eduquer le citoyen à travers les commentaires constants de l'actualité (soutien ou critique du pouvoir en place dans ses actions), l'explicitation et la justification du programme, la mobilisation des électeurs en période de campagne.
- Sélectionner les candidats qui représenteront le parti dans les élections et ainsi canaliser l'offre politique (faire qu'il n'y ait pas trop de candidats aux élections pour que le débat démocratique puisse se dérouler dans de bonnes conditions). C'est la fonction la plus spécifique des partis, qu'ils sont les seuls à pouvoir faire. Alors que les autres sont partagées avec les *think tanks* pour la première, les médias pour la seconde.

On observe ces dernières années une tendance à la baisse du nombre d'adhérents aux partis politiques dans tous les pays. La France est un des pays européens avec le moins d'adhérents et ce, depuis très longtemps. Les effectifs sont aussi de plus en plus volatiles. Les militants fidèles laissent la place à des adhérents précaires, qui sont très vite déçus et quittent le navire, pas toujours remplacés par d'autres. Il est difficile de donner des chiffres, les partis n'étant pas obligés de publier des effectifs certifiés et cherchant à donner une image de force. Probablement, il n'y a actuellement pas plus de 500 000 personnes réellement « encartées » et à jour de cotisation. Les partis ont d'ailleurs moins besoin des militants parce qu'ils s'appuient davantage sur des professionnels de la communication. La baisse du nombre d'adhérents aboutit à ce que les partis aient moins de choix de personnes compétentes et intègres lorsqu'il faut désigner des candidats aux élections. La plupart des conseillers municipaux, sauf dans les villes, ne sont pas membres d'un parti.

Les hommes politiques (la classe politique comme on dit parfois) n'ont jamais été beaucoup aimés par les citoyens. Mais le désaveu est encore plus fort qu'autrefois. Seul le maire est à peu près bien considéré car il incarne la politique de proximité. Ce manque de confiance est évidemment un problème dans une démocratie représentative. Pourtant les hommes politiques ne sont pas tous pourris. Ils gagnent en général bien leur vie mais pas plus que les cadres supérieurs dans les différents secteurs de la société. Pour la grande majorité, l'argent n'est pas leur motivation d'engagement et de militantisme. Ils militent d'abord pour leurs idées, pour faire progresser les conditions de vie. Pour leur passion politique, ils acceptent beaucoup de contraintes⁴. La plupart ont des agendas très chargés car il faut en permanence montrer son activisme sur tous les fronts (outre les activités partisans pour entretenir un réseau de militants,

⁴ Alain Faure, *Des élus sur le divan*, Presses universitaires de Grenoble, coll. Politique en plus, 2016.

il faut recevoir tous les acteurs sociaux/économiques et tous ceux qui cherchent un soutien ou une faveur, logement ou emploi...), assister à des cérémonies, aux réunions de multiples associations, aux banquets de celles-ci, etc...). On attend en général beaucoup des hommes politiques, beaucoup plus qu'autrefois et peut-être trop. Lorsqu'il y a un problème, la réaction très fréquente en France consiste à se demander ce que font les hommes politiques ? Pourquoi ne résolvent-ils pas immédiatement le problème ? Alors que dans un pays scandinave, on a davantage tendance à dire : créons une association pour rendre en charge ce problème, mobiliser les élus et travailler avec eux. Dans la culture politique française, on se décharge facilement sur l'Etat alors que les pays scandinaves ont une culture de l'implication citoyenne beaucoup plus développée.

La classe politique a en fait **des frontières imprécises** : l'exécutif (présidence, Matignon, ministères), environ 1000 parlementaires (577 à l'Assemblée nationale, 348 au Sénat et 74 au Parlement européen), 1808 conseillers régionaux, 4000 conseillers départementaux, 5 à 600 000 conseillers municipaux. Tous les élus n'appartiennent (peut-être) pas à la classe politique car ils ne sont pas tous des professionnels de la politique à plein temps. On peut ajouter par contre les principaux responsables de partis qui ne sont pas élus, mais ils ne sont pas très nombreux.

Le problème le plus important concernant la classe politique réside dans le **cumul des mandats et dans la longévité des élus dans leurs mandats** (dont nous sommes en partie responsables puisque nous réélisons souvent les gens en fonction). Le cumul simultané a été un peu limité en 2000 : les parlementaires ne peuvent avoir qu'un second mandat, qui ne peut pas être de parlementaire (entre Assemblée nationale, Sénat ou Parlement européen, pas de cumul).

Le cumul devrait être davantage limité à l'avenir : à partir de 2017 – si la nouvelle majorité qui sera au pouvoir ne revient pas sur la mesure votée en 2014 -, les parlementaires ne pourront plus exercer des fonctions exécutives dans les collectivités locales (maire, adjoint, président ou vice-président, y compris dans les intercommunalités). Cette loi a été très difficile à faire accepter à droite et même à gauche (le PS avait demandé dès 2009 à ses parlementaires de s'appliquer cette mesure, ce que très peu avaient accepté). Dans une ville ou un département, les principaux leaders n'aiment pas qu'on leur fasse de l'ombre. Beaucoup estiment qu'ils défendent mieux la ville dont ils sont maire en étant aussi parlementaire (le député-maire correspond à une très longue tradition en France). Le cumul est une très mauvaise chose car il

est difficile de bien exercer deux fonctions politiques très prenantes et une démocratie a intérêt à pouvoir disposer d'une classe politique nombreuse, où les pouvoirs sont répartis entre plusieurs personnes de la même zone géographique. La longévité dans la même fonction est aussi un problème pour le renouvellement de la classe politique. Un rapport parlementaire de 2015 propose de limiter à trois les mandats successifs qu'on pourrait exercer. Mais je doute que les parlementaires mettent en oeuvre cette mesure⁵.

Aujourd'hui, les Français sont plutôt plus intéressés par la politique mais ils sont aussi plus critiques. Il y a une forte progression de la « **politisation négative** » depuis 30 ans (on s'intéresse avant tout aux aspects critiques, à ce qu'on peut mettre en cause). En soi, que les élus soient critiqués et contrôlés est une bonne chose. Autrefois ce n'était pas le cas, les Français étaient beaucoup plus conformistes à l'égard d'élus notables. Mais, aujourd'hui il devient difficile de faire aboutir des projets car ils rencontrent toujours beaucoup de récriminations : « Oui, en soi, c'est une bonne idée mais il vaudrait mieux la réaliser ailleurs » : *Not in my backyard*. **L'excès de critiques et leur caractère souvent peu constructif**, avec beaucoup de propos dépréciatifs, et souvent même injurieux à l'égard des personnes, sont donc à mon sens des signes de panne de la politique.

De plus, depuis une quinzaine d'années, **la société française est de plus en plus pessimiste**. Tout va mal, tout se dégrade, si on en croit l'air du temps et le « déclinisme » développé par certains intellectuels. On ne voit plus les progrès réels d'une période à l'autre. On mythifie un passé considéré comme idyllique. Dans les enquêtes, beaucoup disent qu'ils sont plutôt heureux, ils sont optimistes pour eux-mêmes, mais très pessimistes sur le devenir de la société. Dans un tel climat de pessimisme, il est très difficile de faire germer de l'espérance et de construire des projets politiques novateurs. Il y a beaucoup de *positive attitude* dans les relations interindividuelles mais peu dans la vie collective. La société est vue comme un univers dur, qu'on ne maîtrise pas, ce qui bloque les investissements positifs⁶.

Peut-être ce pessimisme croissant est-il lié à la forte médiatisation de l'actualité : les médias parlent surtout de ce qui va mal, pas de ce qui va bien. Mais le pessimisme peut aussi avoir été

⁵ La volonté de cumuler des activités et du pouvoir peut s'observer dans de nombreuses professions. Vaut-il mieux cumuler ou partager le travail, les responsabilités, le pouvoir ?

⁶ Pierre Bréchon, « Je vais bien, le système politique va mal » dans Pierre Bréchon, Jean François Tchernia (direction), *La France à travers ses valeurs*, Armand Colin, 2009, p. 47-53. Selon un sondage IFOP de janvier 2017, seuls 28 % des Français se disent optimistes pour l'avenir, chiffre le plus bas jamais enregistré.

renforcé par l'impression que les hommes politiques n'ont plus beaucoup de pouvoir pour faire changer les choses dans un monde globalisé et qu'ils mettent tous à peu près en œuvre les mêmes politiques inefficaces, notamment pour faire baisser le chômage. Enfin les attentats terroristes n'arrangent probablement pas les choses...

Ces perceptions très négatives sur la société et la politique ont favorisé l'émergence de **leaders populistes** qui affirment avoir des solutions simples pour résoudre des problèmes qu'aucune force politique actuelle ne sait prendre en compte.

Des perspectives :

Tout n'est pas sombre dans l'évolution de notre société, y compris au plan politique. Comme on l'a vu, on peut s'attendre à un lent **renforcement de la politisation** dans l'avenir et même espérer qu'on ait moins tendance à tout attendre de l'Etat. On peut penser que nos concitoyens pourront, à l'avenir, se montrer davantage capables de promouvoir des formes, mêmes modestes, d'**organisation pragmatique des citoyens**. Les jeunes sont souvent plus pragmatiques que les générations aînées. On a aussi pu observer récemment des mobilisations solidaires dans certaines communes pour l'accueil de réfugiés.

Contrairement à ce qu'on dit souvent, notamment dans les milieux catholiques, il n'y a pas de montée de l'individualisme, au sens d'une montée des égoïsmes et du « chacun pour soi ». Bien sûr, il y a trop d'individualisme et pas assez de solidarité, mais le niveau en la matière est plutôt stable. **Ce qui augmente, ce n'est pas l'individualisme, c'est l'individualisation, définie comme la volonté de faire ses propres choix autonomes** sans être sous la coupe de sa famille, de son voisinage, de l'Etat ou d'une religion (« chacun son choix », dans une attitude tolérante à l'égard des choix des autres)⁷. Cette reconnaissance plus forte des droits des individus et de leur liberté dans tous les domaines me semble une perspective positive qui ouvre des évolutions sociales potentielles importantes.

Si on vote moins souvent, **on participe un peu plus à d'autres types d'actions politiques** (notamment à travers les pétitions, et les manifestations qui sont beaucoup moins ouvrières qu'autrefois : toutes les catégories sociales manifestent, les classes moyennes nettement plus

⁷ Pierre Bréchon, Ollivier Galland (direction), *L'individualisation des valeurs*, Armand Colin, 2010.

que les catégories populaires, les défenseurs de causes et pas seulement les défenseurs des intérêts catégoriels). On est le pays européen où la politique protestataire est la plus développée (avec le Danemark, d'après EVS). Il y a donc des potentialités de mobilisation politique très importantes.

Il y a aussi beaucoup de souhaits **d'une démocratie plus participative** :

- Beaucoup souhaiteraient qu'il y ait **davantage de référendums**, même s'ils ne vont pas toujours voter lorsqu'on en organise un. On veut avoir le droit de dire son choix sur de grands sujets et pas seulement d'élire des représentants. Actuellement, les pouvoirs publics ne peuvent organiser un référendum que s'il porte sur des réformes de politique économique, sociale ou environnementale⁸. Certains souhaitent élargir la possibilité de recourir à un référendum pour tout ce qui relève de la loi. Depuis 2008, la Constitution comporte en outre une possibilité de référendum dit d'initiative partagée entre un cinquième des députés et 10 % du corps électoral soutenant le même projet de référendum. Il n'y a donc pas besoin d'un projet gouvernemental mais les conditions de mise en œuvre restent très difficiles à remplir. En particulier, si on n'abaisse pas le seuil de 10 % du corps électoral, il y a peu de chances que de tels référendums voient le jour (il faudrait environ 4,5 millions de personnes se mobilisant pour le demander).
- Il y a beaucoup plus de **concertation avant la réalisation des projets**. Beaucoup veulent de la co-construction des projets municipaux, pas seulement à Grenoble. Des officines se sont créées qui proposent des méthodologies pour organiser la concertation. Ce qui montre que, sans des professionnels, les hommes politiques semblent peu à même de faire aboutir des concertations sur des projets. Là aussi, on voit bien qu'il est plus facile d'affirmer qu'on a envie de s'exprimer que de le faire effectivement. Les citoyens qui se mobilisent dans les commissions extra-municipales qui discutent les projets sont peu nombreux, ce sont souvent les mêmes individus que l'on retrouve sur tous les sujets, soit des militants favorables à la mairie, soit des opposants permanents.

Pour développer la politisation et renforcer les liens entre les citoyens et les partis politiques, **l'organisation de primaires avant les présidentielles** peut être considérée comme une

⁸ Pendant longtemps, la possibilité de référendum était encore plus limitative. La rédaction de l'article 11 de la Constitution limitait son recours à « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » et au fonctionnement des institutions. L'extension date de réformes constitutionnelles de 1995 et 2008.

perspective intéressante. Le choix du candidat de chaque camp est fait non par les instances dirigeantes du parti, ni même par les adhérents, mais par tous les sympathisants. Cette pratique n'a pas que des avantages (campagnes électorales sur une année au lieu de 6 mois, renforcement de la personnalisation et de la médiatisation de la vie politique), mais elle peut contribuer à la mobilisation politique citoyenne, notamment à travers de grands débats télévisés où les candidats expliquent leurs différences de programmes, nécessitant parfois une connaissance pointue des mécanismes économiques et sociaux. L'orientation programmatique du parti est aussi, du coup, davantage discutée par les sympathisants dans ces débats. Et la ligne du candidat retenu tend à devenir la ligne du parti. Les débats des primaires citoyennes tendant à supplanter ceux des congrès partisans entre militants.

Je terminerai par deux perspectives qui sont plus des interrogations que des espérances :

Faut-il changer le mode de scrutin, notamment pour les élections législatives, qui sont des élections très importantes puisque le président élu a besoin d'une majorité pour gouverner ? Les modes de scrutin comportent de multiples formes⁹ mais on peut cependant identifier deux grands types : les scrutins majoritaires qui donnent une prime au camp vainqueur dans la répartition des sièges, facilitant ainsi la constitution d'une majorité de gouvernement, et les scrutins proportionnels qui donnent à chaque parti sa juste représentation mais oblige le plus souvent à faire des alliances électorales pour gouverner, d'où un risque de forte instabilité gouvernementale que la France a connue sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Les partis de gouvernement, qui alternent au pouvoir depuis 1981, sont plutôt favorables au maintien du scrutin majoritaire à deux tours ; les autres partis, désavantagés par le système actuel, demandent l'adoption de la proportionnelle. Avant les élections présidentielles, les candidats des principaux partis tendent à leur promettre l'introduction d'une dose de proportionnelle mais ils ne mettent pas en œuvre la mesure lorsqu'ils sont élus. C'est ce qui s'est passé avec Nicolas Sarkozy en 2007 et avec François Hollande en 2012. On peut penser que le même phénomène se renouvellera à l'avenir

Un rapport parlementaire adopté en octobre 2015 proposait un mode scrutin avec la moitié des sièges à la proportionnelle. L'exécutif n'a pas souhaité se saisir du projet, difficile à mettre en œuvre à un an et demi de l'élection, puisqu'il faudrait redéfinir les circonscriptions électorales,

⁹ Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. Clefs, 2006.

question toujours extrêmement délicate et longue à négocier ! Une telle réforme du mode de scrutin ne peut aboutir que si elle est voulue en début de mandature.

Faut-il **changer le système politique** et passer à un autre type de fonctionnement que ceux de la Vème République ? Là aussi, la question est ouverte. Les Français ont souvent contesté leurs institutions, on a donc connu beaucoup de changement en la matière depuis la Révolution française. La Constitution de la Vème République est la première qui est considérée comme bonne aux yeux d'une large partie de la population, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille pas l'amender. Les Français tiennent beaucoup à l'élection du président au suffrage universel direct, mais on pourrait cependant modifier le système politique en renforçant les pouvoirs du Parlement et en amoindrissant ceux du Président. L'évolution des institutions a fait que le Président a eu de plus en plus de pouvoirs depuis le début de la Vème République.

La suppression de l'article 49.3 de la Constitution qui permet de faire adopter une loi dans sa version gouvernementale, sans discussion parlementaire pour l'amender, renforcerait le pouvoir du Parlement face au Président et à son gouvernement¹⁰.

Certains proposent de supprimer la notion de responsabilité du Premier ministre devant le Parlement. Le Parlement ferait la loi et le Président et son cabinet (il n'y aurait plus de Premier ministre responsable devant le Parlement) la mettraient en œuvre, comme aux Etats Unis où le président a moins de pouvoirs qu'en France puisqu'il ne contrôle pas l'adoption des lois, n'ayant souvent pas la majorité dans les deux chambres.

D'autres proposent de revenir à un mandat présidentiel de sept ans mais non renouvelable, d'autres encore veulent qu'on inverse l'ordre des élections, en commençant par les législatives, toutes formules censées faire baisser la suprématie du monarque républicain, selon une désignation assez fréquente du président français.

Evidemment, on peut contester, nuancer et compléter ce tableau des signes de panne et des perspectives émergentes dans le domaine politique. A vous de jouer !

¹⁰ Cette disposition actuelle permet de contraindre la majorité parlementaire à suivre le gouvernement ou à faire sécession. Le pouvoir exécutif, devant la remise en cause par l'Assemblée nationale de son projet de loi, peut engager la responsabilité du gouvernement sur ce texte. La loi est automatiquement adoptée sauf si une motion de censure du gouvernement est adoptée par une majorité absolue de députés, ce qui n'a été qu'une fois le cas (en 1962).