
NICOLAS SAUGER

RAISONS ET ÉVOLUTION DU REJET DES PARTIS

L'élection présidentielle de 2017 aura été comprise par beaucoup 17
comme le moment où se sont écroulés les partis politiques
traditionnels français. Emmanuel Macron aura réussi, en quelques
mois seulement, à être élu président de la République sans le soutien
d'aucun des partis dont étaient jusqu'alors, sous la V^e République,
systématiquement issus le président et même le Premier ministre. Plus
encore, cette victoire présidentielle a été suivie d'une confirmation sans
ambiguïté aux élections législatives suivantes, La République en marche,
mouvement de soutien au Président, parvenant à faire élire trois cent
quatorze des siens à l'Assemblée nationale et obtenant ainsi plus que la
majorité absolue des sièges.

Cette séquence a été tout à la fois le reflet de la crise que les deux partis
dominants¹ depuis les années 1980 traversaient et l'accélérateur puissant
de leur remise en cause. Nous ne pensons pas toutefois qu'il faille lire
ce moment comme celui de la « fin des partis ». 2017 nous semble livrer
au contraire au moins trois enseignements plus nuancés sur le rapport
des Français à leurs partis politiques.

Tout d'abord, si les partis traditionnels sont contestés, la forme partisane
elle-même semble au contraire confortée. Les principales candidatures
sont toutes soutenues par des partis, certes parfois nouveaux, certes
empruntant de nouvelles formes d'organisation, mais La France insoumise,
La République en marche ou même le Front national se sont constitués
comme des regroupements affichant une ambition de cohérence, de coopé-
ration et de discipline autour d'identités et d'organisations communes.

1. Gérard Grunberg et Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

En d'autres termes, ces nouvelles formations ne correspondent pas à l'idéal-type du « parti de masse » cher à Maurice Duverger², mais restent pour autant des partis dans la définition traditionnelle que l'on peut en donner³.

18 Le deuxième enseignement de cette séquence électorale de 2017 est la confirmation d'une fragilité, peut-être un peu trop vite oubliée, des partis français. La valse des étiquettes (partisanes) a souvent été un phénomène que nos voisins européens ont regardé d'un œil amusé. Si l'on observe les tendances longues, le système partisan français a été marqué par la succession d'une double série de cycles : cycle de longévité des partis, plus courte à droite qu'à gauche et qui se raccourcit avec le temps ; cycle de contraction et de dilatation de l'offre politique, avec des périodes de resserrement et des périodes de grande fragmentation. L'irruption du général de Gaulle sur la scène politique, tant à la suite de la Seconde Guerre mondiale qu'au moment de la naissance de la V^e République, aura déjà largement montré la perméabilité du système de partis français à l'entrée de nouveaux acteurs majeurs dans le jeu électoral.

Le troisième enseignement, et celui sur lequel nous voudrions insister, est celui de la défiance des Français à l'égard de leurs partis et, plus généralement, de leurs élites politiques. Le phénomène, disons-le d'emblée, n'est ni entièrement nouveau ni forcément complètement spécifique au cas français⁴. Toutefois, l'ampleur du changement interroge sur les raisons et l'évolution du rapport des citoyens à la vie politique, en posant notamment l'alternative entre un rejet de partis qui seraient vus comme à bout de souffle et une méfiance plus générale à l'égard des formes traditionnelles d'intermédiation politique.

LA FAUTE ORIGINELLE

La méfiance à l'égard des partis n'est pas historiquement une réaction populaire au jeu politique. Une critique systématique a été développée d'abord par les intellectuels tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles, au fur et à mesure du développement du parlementarisme et des premières expériences de la démocratie représentative⁵. La structuration de la vie politique autour des partis n'a pas toujours été une évidence. À l'origine,

2. Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

3. Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

4. Emiliano Grossman et Nicolas Sauger, *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

5. Paolo Pombeni, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris, PUF, 1992.

les démocraties naissantes ont ainsi souvent posé des freins légaux à l'émergence d'organisations politiques, *via* l'interdiction de groupes organisés ou de réunions à caractère politique. En outre, les partis ont longtemps été associés à une image négative, celle de la faction, et considérés comme des sources de division de l'unité nationale. Parce qu'ils rassemblaient ces divergences au sein de grands groupes, leur donnaient corps et visibilité, les partis ont été ceux qui entraient le plus en conflit avec la vision de nations homogènes, unies et définies avant tout par un intérêt commun. De la même manière, on leur a reproché tant de trahir les valeurs mêmes de la démocratie dans leur fonctionnement interne que d'institutionnaliser des organisations vivant dès lors plus pour la sauvegarde de leurs propres intérêts que pour défendre ceux qu'ils représentaient. On le voit, ces critiques sont largement celles de la représentation politique et du libéralisme qui la sous-tend.

19

Avant la question du rejet, c'est donc celle de l'adhésion populaire aux partis qu'il faut poser. Celle-ci a été finalement lente à se constituer, et s'est formée principalement soit à travers le syndicalisme, soit par le biais de grands partis d'intégration de masse entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle. Comme les liens avec les syndicats, mais également avec l'Église, ont été traditionnellement faibles en France, seules deux organisations ont réussi au fil du temps à rassembler largement autour d'elles : le Parti communiste le premier, le parti gaulliste ensuite. Pour le reste de la population, la relation aux partis a été souvent plus distante, et le jeu politique s'est organisé autant autour de la dimension idéologique opposant gauche et droite que par l'adhésion à des formations bien identifiées. Et le communisme comme l'anticommunisme ont été des forces puissantes de structuration. C'est pour cela également que les partis ont pu changer aussi facilement.

Les partis ont été ainsi plus subis que voulus, acceptés plutôt que créés par de larges mouvements populaires. Et les phénomènes s'opposant aux partis et à la démocratie représentative qu'ils incarnent ont été nombreux, de l'antiparlementarisme des années 1930 à la rhétorique gaullienne des années 1950. La méfiance à leur égard a été largement consubstantielle à leur institutionnalisation dans le jeu politique. Mais la force de la forme partisane tient à ce que les oppositions se sont la plupart du temps construites elles-mêmes sur ce modèle, faute de quoi elles couraient le risque de disparaître. Les formes nouvelles d'« antipolitisme » des années 1970 ont typiquement illustré ce phénomène. Tant à l'extrême droite que chez les écologistes, c'est cette structure qui a prévalu, au bout du compte, dans les répertoires d'action mobilisés.

Si les partis sont omniprésents, c'est qu'ils remplissent des fonctions indispensables à la réalisation d'une démocratie représentative. Et leur fonction, de ce point de vue, n'est pas forcément des plus flatteuses, puisqu'ils contribuent d'abord et avant tout à la simplification du jeu politique, en limitant le nombre d'acteurs pertinents, en gommant les particularismes, en donnant des clés de lecture sur quelques alternatives structurantes. Évidemment, dans un contexte où l'individu prévaut, cela revient à dire que le parti ne peut être ressenti que comme une contrainte et non comme l'instrument d'une représentation idéalisée.

Il n'est dès lors pas étonnant que, enquête après enquête, que ce soit en France ou dans la plupart des autres démocraties consolidées, les partis n'aient pas bonne presse. Leur rôle central dans le fonctionnement de la démocratie n'a jamais été véritablement perçu comme un service mais bien plutôt comme un mal nécessaire. C'est pour cela que, pratiquement partout désormais, l'encadrement réglementaire des partis est toujours plus étroit. Et, une fois encore, la France ne fait pas exception. Longtemps ignorés par la loi, les partis se sont vus progressivement renforcés dans leur monopole de la représentation politique, tout en étant de plus en plus contraints dans leur fonctionnement. L'instrument principal qui a été utilisé est le financement public des partis, accompagné à la fois d'une transparence quant à leur fonctionnement et d'une limitation des modes d'action⁶. Mais, plus largement, tant la multiplication des arènes électorales que les limitations imposées sur le cumul des mandats, par exemple, ont œuvré dans le même sens.

DU WELFARE À LA MONDIALISATION

Ce constat posé d'une contestation mais aussi d'une nécessité structurelle des partis n'a pas provoqué de blocage majeur pendant une bonne partie de la seconde moitié du xx^e siècle. Cela est dû à la capacité des partis à construire un modèle de société alors nouveau, incarné par l'État-providence. La légitimité des partis est ainsi acquise largement grâce à la croissance économique de l'après-guerre et à l'aptitude à structurer des systèmes de protection sociale donnant lieu à un niveau de confort individuel inégalé. Ce modèle s'essouffle néanmoins dès les années 1970 sous le coup de trois dynamiques concomitantes : l'effacement progressif

6. Abel François et Nicolas Sauger, « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France : une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, 2006, p. 227-254.

des différences structurantes entre groupes sociaux, dont les modes de vie se rapprochent avec la domination progressive des classes moyennes ; l'incapacité à assurer une hausse continue du niveau de vie, avec le ralentissement très net de la tendance de long terme de la croissance économique ; le changement des attentes des citoyens, que le double effet de l'enrichissement et de la hausse du niveau d'éducation oriente beaucoup plus directement vers une demande d'épanouissement individuel⁷.

De plus, ces tendances se reflètent dans une transformation progressive du cadre idéologique et stratégique du débat politique. Les grands débats idéologiques et téléologiques disparaissent progressivement au profit de questions plus ciblées mais également moins centrées sur la dimension économique. Les questions de « valeurs » progressent rapidement dans l'agenda politique, de la question du divorce à celle du mariage « pour tous ». Le problème pour les partis est alors double. D'une part, la multiplication des enjeux met à mal les structurations idéologiques traditionnelles organisées autour du clivage gauche/droite. Il devient ainsi plus difficile de représenter parce que les demandes sont plus individualisées et obéissent à des logiques multidimensionnelles. D'autre part, l'accent mis sur les enjeux spécifiques a pour conséquence une dynamique de promesses électorales. Or ces promesses doivent toujours être plus ambitieuses pour remporter l'adhésion des électeurs quand les moyens de les tenir se font au contraire de plus en plus limités.

21

Ces difficultés se sont encore amplifiées depuis les années 1970 en particulier, dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation. Les États ont alors perdu une part substantielle de leur souveraineté telle qu'elle était traditionnellement comprise. Ils ont trouvé bien sûr de nouvelles opportunités d'exercer une influence, par exemple au travers des organisations multinationales ou supranationales, au premier rang desquelles l'Union européenne, mais les lieux d'exercice d'un pouvoir hiérarchique et discrétionnaire se sont largement rétrécis. Et cela est d'autant plus vrai que les obligations réglementaires ont été accompagnées par l'émancipation des acteurs économiques et sociaux les plus dotés en capitaux par le truchement d'une mobilité géographique facilitée. Ces tendances ont été largement décrites par le concept de gouvernance, en opposition à celui de gouvernement, pour montrer comment aucun acteur, et au premier chef les partis, n'est désormais en capacité d'imposer la réalisation d'un programme politique sans négociation

7. Ronald Inglehart, *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1997.

ni contrainte. Là encore, rien n'est complètement nouveau, puisque cours constitutionnelles, mouvements sociaux ou opinion publique ont depuis longtemps été reconnus comme des obstacles majeurs à l'illusion de partis tout-puissants. Mais l'importance, la visibilité et la conscience de ces limites ont très largement crû, et ce aussi parce que les sources d'information se sont diversifiées et que la capacité des citoyens à juger de l'action publique a augmenté en conjuguant disponibilité des informations et aptitude à les appréhender grâce à un niveau d'éducation en hausse constante.

22 Cette situation a largement contribué à renforcer la compétition électorale. Alors que les gouvernements du début du xx^e siècle étaient le plus souvent victorieux aux élections auxquelles ils se représentaient, les sortants perdent aujourd'hui pratiquement systématiquement. Et la France est l'un des pays où ce phénomène est le plus palpable. Si l'on excepte les périodes de cohabitation, aucun président de la V^e République n'a réussi à se faire réélire au suffrage universel. Le camp du président sortant est même souvent mis en difficulté quand celui-ci ne se représente pas, arrivant à la situation largement symbolisée par la victoire de Nicolas Sarkozy, pour lequel la succession à Jacques Chirac n'a été assurée qu'à la faveur d'un positionnement systématique de rupture par rapport à son prédécesseur. Emmanuel Macron a encore poussé plus loin cette logique en 2017.

Cependant, pour faire face à cette compétition électorale, les partis ont mis en place des dispositifs de protection caractérisés par une logique de « cartellisation »⁸. En accédant au pouvoir, les partis ont tenté d'atténuer les effets de cette compétition électorale accrue sur les carrières d'un personnel politique devenu complètement professionnalisé. Le financement des partis a ainsi assuré des ressources permettant de recruter un certain nombre de permanents pour leurs quartiers généraux. La multiplication des postes électifs, avec la tenue d'élections de second ordre en dehors des cycles électoraux principaux, a garanti la continuité des carrières même lors des passages dans l'opposition. Mais le cas français ne s'inscrit que partiellement dans cette logique de cartellisation⁹. Le financement public, notamment, est moins une compensation

8. Richard S. Katz et Peter Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 1, n° 1, 1995, p. 5-28; Mark Blyth et Richard S. Katz, « From Catch-All Politics to Cartellisation: The Political Economy of the Cartel Party », *West European Politics*, vol. 28, n° 1, 2005, p. 33-60.

9. Yohann Aucante, Alexandre Dézé et Nicolas Sauger, « Le modèle du parti-cartel en question », in Yohann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les Systèmes de partis dans les*

des conséquences de la compétition électorale qu'une caisse d'amplification de ses effets, puisque les montants alloués sont maintenant dépendants des résultats obtenus aux élections législatives, organisées suivant un mode de scrutin majoritaire qui amplifie structurellement ces résultats¹⁰. En revanche, la multiplication d'élections intermédiaires au scrutin proportionnel (comme les élections européennes ou régionales), celle des nouvelles arènes (comme les intercommunalités dans leurs différents formats), ou encore un certain nombre de décisions dont la plus symbolique a sûrement été la loi d'amnistie sur le financement politique, à la suite de l'affaire Nucci en 1990, ont assurément contribué au sentiment qu'existe une telle logique de cartellisation. Ce sentiment s'est par ailleurs renforcé du fait qu'un certain nombre d'entrepreneurs politiques ont construit leur réusite sur la dénonciation d'un « cartel », ce dont le slogan du Front national « UMPS » est un exemple marquant. L'élection de 2017 a probablement marqué l'acmé de cette rhétorique, la plupart des candidats en étant venus à critiquer le fonctionnement du jeu politique et à proposer de le réformer en profondeur. Ce n'est là pas le moindre des paradoxes que les partis aient largement contribué *in fine* à se délégitimer eux-mêmes.

23

L'AMBIVALENCE DES FRANÇAIS

L'opinion des Français sur les partis est depuis fort longtemps dégradée, et nous venons de voir en partie pourquoi. Pour reprendre quelques chiffres du « Baromètre de la confiance en politique » du Cevipof, la confiance dans les partis n'a jamais dépassé 14 % de l'échantillon depuis 2009, à peine plus de 10 % des Français seulement, en moyenne, disant avoir plutôt confiance ou très confiance dans les partis. De même, plus de la moitié et jusqu'aux deux tiers des Français ne font confiance ni à la gauche ni à la droite pour gouverner le pays¹¹. Et il ne faudrait pourtant pas conclure à un éloignement complet et définitif des Français vis-à-vis de leurs partis.

démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 17-31.

10. Élisabeth Dupoirier et Nicolas Sauger, « Four Rounds in a Row: The Impact of Presidential Elections Outcomes on Legislative Elections in France », *French Politics*, vol. 8, n° 1, 2010, p. 21-41.

11. « Baromètre de la confiance politique », Cevipof.com. Ce baromètre est réalisé chaque fin d'année depuis 2009 par OpinionWay auprès d'un échantillon représentatif de la population interrogé sur internet.

Une nouvelle fois, l'année 2017 a été marquante par l'engouement des Français par rapport à l'expérience des primaires. Que ce soit à droite ou à gauche, et avant que l'on connaisse le résultat des élections, le nombre des primaires mises en place et plus encore l'ampleur de la participation à celles-ci ont montré l'attrait exercé par les formes nouvelles d'implication partisane. Suivant la méthode de calcul adoptée, au moins 12 % du corps électoral a participé à une primaire en 2016, ainsi que, malgré la nécessité de payer – certes une somme symbolique – pour pouvoir participer, l'équivalent de plus de 20 % du nombre d'électeurs ayant émis un vote lors du second tour de l'élection présidentielle. Avec près de quatre millions et demi de votants, c'est la primaire de la droite et du centre qui a particulièrement orienté ces chiffres.

24 Ce que révèlent ces primaires est surtout l'ambivalence des Français vis-à-vis des partis. Même si la méfiance est importante, l'intérêt que ces derniers suscitent et leur capacité de mobilisation par rapport aux questions qu'ils soulèvent sont conséquents. Le point que nous voudrions souligner ici est que les Français ont toujours des attentes à leur égard et présentent un potentiel d'engagement fort, y compris dans les formes plus traditionnelles de participation politique. Le faible déclin de la participation au scrutin le plus mobilisateur, c'est-à-dire l'élection présidentielle, vient d'ailleurs conforter cette assertion.

Cette ambivalence n'est cependant pas spécifique à la relation des Français à leurs partis. Propension à la critique et cynisme sont des types de relation qui se généralisent non seulement dans le monde politique mais aussi dans les sphères économiques et sociales. L'école est d'ailleurs à ce sujet un lieu privilégié d'observation.

Il faut noter par ailleurs la réaction des partis face à la réticence des Français à s'engager. La tendance générale a été celle de l'abaissement des coûts et des exigences pour entrer dans les partis. Figure contemporaine de ceux-ci, La République en marche a ainsi tout simplement réduit à zéro le montant de son adhésion. Parallèlement, les répertoires de mobilisation ont évolué. L'adhésion est maintenant largement motivée par un droit de vote (aux primaires, pour la sélection du leader, pour la sélection des candidats locaux...) et éventuellement de proposition (pour le contenu programmatique du parti) plus que par un engagement général. Qui plus est, la dématérialisation forte de la relation au parti accentue encore les formes de mise à distance de l'engagement.

Du côté des électeurs, la large et pour partie inattendue victoire des candidats de La République en marche lors des élections législatives marque également un désir de renouvellement de la classe politique de

la part des Français et leur acceptation des logiques partisanes nationales au-delà des questions de représentation locale. Quand, dans un paysage politique profondément bouleversé, on aurait pu attendre une « relocalisation » de la compétition électorale et la prévalence de capitaux politiques personnels, la dynamique électorale a été clairement celle d'un parti politique, aussi récent fût-il.

UNE DÉSILLUSION PROGRAMMÉE

Les observations livrées jusqu'ici plaident pour une indifférenciation entre la France et les autres pays occidentaux. Que ce soit aux États-Unis ou en Espagne, aux Pays-Bas, en Italie ou en Grèce, les partis traditionnels ont souvent été remis en cause depuis les années 1990 et plus encore à partir de la crise économique de 2008-2009. Il existe des raisons structurelles à cela, et nous avons essayé d'en rendre compte. Mais, si l'on compare les partis français aux partis allemands ou même britanniques, des différences importantes doivent être rappelées. De nouveaux partis contestataires y sont apparus et ont connu un succès, notamment le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) et l'Alternative pour l'Allemagne (AfD). Cependant, le succès de ces partis reste limité, en particulier lors des élections décisives, même si bien sûr l'UKIP reste l'une des clés de compréhension de la tenue du référendum sur le Brexit. De même, Theresa May et Angela Merkel, certes avec des difficultés pour la première, ont gagné le pari de leur réélection. Bref, s'il existe aussi une méfiance à l'égard des partis, elle semble moins profonde là-bas qu'ici et surtout conduire à des comportements et à des résultats distincts.

25

Les raisons de ces différences sont multiples. Elles sont aussi contingentes. L'interprétation de la situation française pourrait être tout autre si le candidat de la droite modérée était parvenu à l'emporter lors de l'élection présidentielle de 2017. Mais ces différences entre pays soulignent aussi des spécificités françaises que nous voudrions rappeler pour clore notre analyse. Et ce ne sont pas les « entorses » à la morale sur lesquelles nous insisterons ici, sans bien sûr nier leur rôle, parce que de tels scandales sont communs – malgré des dissemblances notables en termes de contenu – à l'ensemble des pays.

La première spécificité tient à la prédominance de l'élection présidentielle dans un État fort et encore largement centralisé. La conjonction de ces deux caractéristiques favorise une dynamique de surenchère dans les promesses électorales et une personnalisation encore plus grande de la vie politique. Elle crée ainsi des attentes extrêmement fortes lors des

campagnes présidentielles, qui parviennent de ce fait à largement mobiliser, autour d'une figure prenant la posture du « sauveur ». La déception semble néanmoins inéluctable au cours des mois suivants, surtout dans le contexte contemporain d'une réduction du pouvoir discrétionnaire des États. La mauvaise nouvelle est ainsi que le socle d'approbation de départ est de plus en plus réduit et la chute de plus en plus rapide et prononcée. D'où des records d'impopularité battus systématiquement par chaque nouveau président depuis les années 1970. Puisqu'il s'agit d'une compétition particulièrement personnalisée, cette dynamique affecte évidemment au premier chef la perception des partis.

26 La seconde spécificité française est l'habitude qui a été prise de réformer règles, institutions et organisations, que ce soit lors de la prise du pouvoir ou durant les périodes de contestation. La France est l'un des pays où l'on a le plus réformé les institutions politiques, mais aussi les règles encadrant le fonctionnement des partis et de la compétition électorale. Au fur et à mesure des scandales faisant l'actualité, de nouvelles règles sont ajoutées sur la transparence des patrimoines, sur la situation fiscale des personnalités. Or ce type de réforme a souvent pour conséquence d'amplifier, au sein de l'opinion publique, le sentiment qu'existe un problème plus général de légitimité des institutions et des acteurs qui les animent¹². Ce qui s'ensuit n'est pas que toute réforme est contre-productive. Mais que ces réformes doivent rester rares et ne pas être trop guidées par l'agenda politique du moment.

12. Cf. Camille Bedock, *Reforming Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

R É S U M É

Après avoir posé le constat d'une défiance des Français à l'égard des partis, cet article explore les raisons de ce rejet. Il montre que les partis et, plus largement, le système de représentation politique ont toujours été perçus comme problématiques. Mais l'acuité des difficultés s'est largement renforcée dans un contexte global de crise économique et de transformation de la souveraineté des États. Au-delà de ce phénomène rencontré par la plupart des démocraties consolidées, des spécificités françaises viennent aggraver encore la situation.