POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES PARTIS POLITIQUES

N° 163

SOMMAIRE

Pascal Jan
La Ve République et les partis 5

Nicolas Sauger
Raisons et évolution du rejet des partis 17

Frédéric Sawicki
L'épreuve du pouvoir est-elle vouée
à être fatale au Parti socialiste ?
Retour sur le quinquennat de François Hollande 27

Michaël Bardin
Les partis politiques et l'outil numérique 43

Bernard Dolez et Annie Laurent
Modes de scrutin et système de partis 55

Julien Fretel
La crise du militantisme 71

Romain Rambaud
L'argent et les partis 83

Éric Treille
La démocratie partisane à l'épreuve des primaires 97

Dorothée Reignier
La fin de la discipline partisane 113

Carole Bachelot
L'étude des partis politiques : entre permanence et renouveau 127

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er avril – 30 juin 2017)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 143

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(11 mai – 30 juin 2017)
Pierre Avril et Jean Gicquel 159

Summaries
Political parties 187

LES PARTIS POLITIQUES SONT ÉTUDIÉS PAR

Carole Bachelot, professeure de science politique à l'université Lille 2, membre du Centre d'études et de recherches politiques, administratives et sociales (Ceraps, umr 8026). Ses travaux portent particulièrement sur les dirigeants du Parti socialiste, la professionnalisation politique et les cultures organisationnelles partisanes (carole.bachelot@univ-lille2.fr).

Michaël Bardin, docteur en droit public, membre du Centre de droit et de politique comparés Jean-Claude-Escarras (umr-cnrs 7318 dice), directeur de la revue *La Lettre d'Italie*. Il a récemment publié *La Présidentialisation des institutions régionales en France, en Espagne et en Italie* (puam, 2017).

Bernard Dolez, professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du Centre européen de sociologie et de science politique (cessp). Ses recherches portent particulièrement sur les institutions politiques nationales et locales, les règles électorales et leurs effets, ainsi que sur les comportements électoraux (bernard.dolez@univ-paris1.fr).

Julien Fretel, professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur adjoint du département de science politique. Il est membre du collectif Sociologie politique des élections, qui est l'auteur des *Sens du vote* (pur, 2016).

Pascal Jan, agrégé de droit public, professeur à l'iep de Bordeaux. Spécialiste de la V^e^ République, il a récemment publié *La République gouvernée (1958-2017)*, troisième et dernier tome des *Constitutions de la France* (lgdj, 2016-2017).

Annie Laurent, directrice de recherche émérite cnrs au Ceraps. Ses recherches portent prioritairement sur les systèmes électoraux et leurs effets, ainsi que sur les comportements électoraux (annie.laurent@univ-lille2.fr).

Romain Rambaud, professeur de droit public à l'université Grenoble-Alpes, responsable de la rubrique « Droit électoral » de la revue *Actualité juridique du droit administratif*, fondateur du blog « Droit électoral » sur LeMonde.fr.

Dorothée Reignier, maître de conférences en droit public à l'université des Antilles, membre du Ceraps.

Nicolas Sauger, professeur à l'iep de Paris, directeur du Centre des données sociopolitiques, secrétaire général de l'Association française de science politique. Il a récemment publié, avec Emiliano Grossman, *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?* (Presses de Sciences Po, 2017).

Frédéric Sawicki, professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du cessp. Il est notamment l'auteur des *Réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan* (rééd. Belin, 2017) (frederic.sawicki@univ-paris1.fr).

Éric Treille, chercheur associé à Arènes (umr 6051 cnrs-Sciences Po Rennes-Rennes 1-ehesp). Il a publié, avec Rémi Lefebvre, *Les Primaires ouvertes en France. Adoption, codification, mobilisation* (pur, 2016).

Pascal Jan

LA Ve RÉPUBLIQUE ET LES PARTIS

L'élection à la présidence de la République d'Emmanuel Macron est un événement à plusieurs titres. Elle porte au sommet de l'État un candidat non affilié à un parti politique représenté au Parlement mais qui s'appuie sur un mouvement politique dédié dans un premier temps à la conquête de l'Élysée et de l'Assemblée nationale. Participe de cette même dynamique le candidat de La France insoumise, dont le mouvement dépasse les partis pour agréger autour de lui des citoyens aspirant au changement radical et qui revendique, comme En Marche !, son indépendance des partis installés de longue date sur l'échiquier politique. L'élimination du second tour des deux candidats désignés au terme de primaires ouvertes et issus des deux partis de gouvernement qui se succèdent depuis des décennies au pouvoir interroge évidemment sur la place de ces formations politiques au sein du système politique français. Le chamboulement du système partisan et la recomposition annoncée de la vie politique autour des deux néomouvements restent à confirmer. Les élections législatives de juin 2017 ont signé le succès du parti présidentiel, La République en marche, pas totalement celui porté par Jean-Luc Mélenchon. L'axe central occupé par le parti présidentiel est trop neuf pour pouvoir tirer des conclusions définitives quant à une recomposition réelle de la vie politique et à un épuisement de la forme traditionnelle des partis. Mais le chantier du réarmement idéologique et de la cohérence des lignes politiques au sein des partis, comme leur alignement sur les aspirations profondes du pays, est assurément engagé.

Si les partis politiques traditionnels sont décrédibilisés et ont perdu le monopole du rôle d'organisateurs de la démocratie, leur existence n'est pas pour autant menacée. C'est leur fonctionnement, leurs méthodes et leurs stratégies qui sont interrogés, pas leur utilité et leurs fonctions pour la vie démocratique. Ceci s'explique : les partis politiques sont consubstantiels à la démocratie et au régime représentatif. Hans Kelsen

l'a magistralement démontré[1]. Même le général de Gaulle, pourfendeur du régime des partis, y souscrivait. « Rien n'est plus naturel que l'existence des partis. Ils expriment nos oppositions réciproques », disait-il lors d'une conférence du 24 avril 1947 qui suivait le lancement du Rassemblement du peuple français. L'article 4 de la Constitution consacre d'ailleurs leur existence et élargit leurs fonctions. La loi leur apporte des garanties, notamment financières, qui leur assurent une autonomie et une liberté réelles. Ce cadre juridique et financier explique le recensement de quatre cent cinquante et un partis ou groupements politiques agréés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. C'est seize fois plus qu'en 1990. Près de la moitié d'entre eux sont en réalité des micro-partis répondant à un besoin de financement accru de l'action politique de nombreux élus, qui
6 y trouvent une source de financement complémentaire, une flexibilité et une indépendance par rapport à leur formation principale d'appartenance. Réalité statistique, le nombre de partis est largement une fiction politique. Seuls quelques-uns sont représentatifs et participent pleinement et régulièrement à la vie politique (onze formations sont représentées à l'Assemblée nationale sous la XV^e^ législature, hors les partis ultramarins et nationaliste corse).

Le régime des partis est mort, vive le règne des partis présidentialistes !

L'attractivité de l'élection présidentielle, couplée à la nécessité pour le président d'obtenir une majorité législative, bouleverse profondément l'ancien système partisan au point de reléguer aux oubliettes le fameux « régime des partis » maintes fois dénoncé par le général de Gaulle[2]. Si les partis attachés à la souveraineté parlementaire ont échoué dans leur intention de ressusciter les délices de l'ancienne cuisine parlementaire mettant à leur merci les gouvernements, les partis politiques qui ont pleinement intégré la présidentialisation des institutions ont participé à la mise en place d'un nouveau système partisan : celui du règne des

1. *La Démocratie. Sa nature, sa valeur* (1929), Paris, Economica, 1988.
2. On se souvient des propos tenus par le général de Gaulle dans l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle de 1965, lors d'un entretien télévisé avec Michel Droit : « J'ai proposé au pays de faire la Constitution de 1958 […] dans l'intention de mettre un terme au régime des partis. C'est dans cet esprit que la Constitution a été faite. » Avant de poursuivre : « On a fait des confessionnaux, c'est pour tâcher de repousser le diable, mais, si le diable est dans le confessionnal, alors, ça change tout. »

partis présidentialistes, c'est-à-dire des partis ou mouvements politiques qui placent l'élection présidentielle au cœur de leur stratégie politique *et* entreprennent une politique d'alliances pour gagner les élections législatives. Les modes de scrutin présidentiel et législatif (majoritaires à deux tours) façonnent complètement le système partisan. D'innombrables études de qualité ont démontré leur impact sur la bipolarisation de la vie politique, dont les réflexions de Jean-Claude Colliard, qui restent une référence sur le sujet[3]. L'intégration de la primauté de l'élection présidentielle par les partis de la droite et du centre puis par ceux de la gauche non communiste alimente ainsi depuis 1974 une bipolarisation droite / gauche dont les termes modernes sont nés des élections législatives de 1849. Mais l'élection d'Emmanuel Macron et la victoire de ses troupes aux législatives de juin 2017, qui s'inscrivent dans un contexte de contestation larvée du fonctionnement des institutions et des pratiques politiques, dessinent une nouvelle bipolarisation entre un bloc euro-progressiste et libéral, et un bloc social-conservateur et souverainiste, dont la XVe législature affinera les contours.

Une stratégie présidentielle

Les modalités de l'élection présidentielle en 1958, puis celles décidées par le peuple en 1962, devaient renforcer l'autonomie présidentielle et empêcher, par son aspect plébiscitaire, les partis de faire écran entre les candidats et le peuple. L'élection du président au suffrage universel direct poursuivait l'interprétation gaullienne du référendum, celle du dépassement des clivages politiques. Pourtant, dès le scrutin présidentiel de 1965, les formations politiques réinvestissent le champ électoral. L'Union pour la nouvelle République soutient le général de Gaulle dans l'entre-deux-tours ; la Fédération de la gauche démocrate et socialiste est constituée dans la foulée de la candidature de François Mitterrand, qui tirera les leçons d'une structure partisane trop faible en s'employant à créer en 1971 un parti conçu comme une force de frappe pour gagner les élections présidentielles. La tendance s'amplifiera à partir de 1974 pour ne plus jamais être démentie par la suite.

L'organisation de primaires ouvertes par les partis de gouvernement accentue d'une certaine manière l'emprise des partis sur l'élection présidentielle, réduite à une compétition entre représentants de partis politiques, bien loin des intentions initiales du général de Gaulle.

3. « Le système de partis ou la Constitution politique de la Ve République », *Revue du droit public*, 1998, p. 1611.

Le second tour ne donne plus lieu à un large rassemblement dépassant les clivages politiques mais à un rassemblement nécessaire d'un camp contre un autre. La victoire du candidat Macron en 2017 semble toutefois remettre en cause cette conclusion et réhabiliter pour la première fois depuis 1965 la conception originelle de l'élection présidentielle. La victoire, confirmée par les législatives, du « et de gauche et de droite » risque très vite cependant d'être celle du « plus à gauche ou plus à droite », rouvrant la fracture droite / gauche du corps électoral. L'avenir confirmera ou infirmera ce nouveau chapitre des institutions de la Ve République.

Quoi qu'il en soit, les formations politiques qui acceptent, bon gré mal gré pour certaines, la centralité de l'élection présidentielle se maintiennent ou existent dans le jeu politique national et / ou local. Celles qui la
8 combattent disparaissent à plus ou moins brève échéance. C'est si vrai que les partis les plus hostiles à la Ve République, dont les partis d'extrême gauche, n'ont d'autre choix pour exister que d'investir le scrutin présidentiel, le légitimant du même coup et lui conférant l'importance voulue par ses initiateurs. Comme l'écrit Pierre Avril, un « parti ne peut conserver une existence autonome et mener une stratégie propre qu'à la condition de se situer dans une perspective présidentielle[4] ». Ainsi, les formations politiques qui font de l'élection présidentielle la pierre angulaire de leur stratégie de conquête du pouvoir se maintiennent sur l'échiquier politique. Elles peuvent prétendre exercer le pouvoir suprême, à défaut figurer en bonne place aux élections législatives mais aussi locales lorsqu'elles sont organisées partiellement ou totalement à la représentation proportionnelle. Si bien qu'au final l'élection présidentielle, loin de constituer un rempart contre l'emprise des partis sur la vie politique, dynamise au contraire les appareils partisans.

La recherche du bon candidat est si obsédante que les partis n'hésitent pas à déposséder leurs organes directeurs ou leurs militants de sa désignation pour la confier aux sympathisants, dont ils n'ont aucune certitude quant à leur filiation politique. Pour les partis les moins représentatifs ou les mouvements politiques naissants, l'élection présidentielle constitue une caisse de résonance inestimable pour promouvoir l'accès de leur candidat à une position de challenger, une tribune inespérée pour tenter de bousculer le jeu partisan, une compétition idéale pour promouvoir leurs idées. De ce point de vue, l'élection présidentielle profite pleinement aux petites formations politiques et mouvements naissants, voire aux partis

4. *Essais sur les partis politiques*, Paris, LGDJ, 1990, p. 212.

totalement marginaux dès lors que leurs candidats franchissent l'obstacle de la sélection des candidats par les élus locaux. Ce faisant, dotés d'une notoriété certaine, ces groupements politiques peuvent espérer attirer à eux un nombre significatif d'électeurs aux élections législatives, qui depuis 2002 suivent l'élection présidentielle, et ainsi profiter d'une manne financière accordée aux candidats des partis obtenant au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions (chaque voix rapporte 1,42 euro par an pendant la durée de la législature, en 2017). Cette réalité explique l'inflation des candidats aux élections législatives (quatorze en moyenne en 2017). À défaut d'être compétitifs lors des élections législatives, ces partis politiques peuvent constituer un vivier d'élus lors des élections locales lorsqu'elles sont organisées sur un mode plus ou moins proportionnel. En y ajoutant les élections européennes, les compétitions électorales pérennisent ces partis.

Une organisation présidentialisée

Les partis présidentialistes ne se définissent pas seulement par une stratégie de présence à l'élection présidentielle qui conditionne leur audience pour les autres élections. Ils s'organisent de telle manière que leur leader pressenti, désigné ou élu, bénéficie le moment venu du soutien du parti. Ils se pensent comme des relais de l'action présidentielle en cas d'élection de leur candidat. La présidentialisation des partis favorisée par un système bipolaire ou tripolaire est un fait depuis longtemps décrit et établi. Elle implique pour un candidat à l'élection présidentielle de prendre le contrôle direct d'une formation politique et, s'il est élu et dans la perspective d'une nouvelle candidature, de conserver directement ou indirectement sa direction. La perte de contrôle d'un parti et / ou l'incapacité à surmonter ses divisions internes condamnent à l'échec électoral celle ou celui qui s'en réclame ou profite de son soutien, voire au déclin du parti en cas de défaites répétées et si aucune alliance n'est conclue avec une formation politique en vue des élections législatives. L'Union pour la démocratie française est morte de son incapacité à être unie derrière ses candidats ; le Parti socialiste s'effondre dangereusement en 2017 du fait de sa division idéologique et stratégique ; le MoDem renaît par son alliance avec La République en marche, parti présidentiel ; le Parti communiste végète sur le plan national de par son incapacité répétée à présenter un candidat issu de ses rangs, laquelle rejaillit sur ses implantations locales, qui se réduisent comme peau de chagrin, et sur la fidélisation de son électorat, qui s'effrite inexorablement. Si les primaires ouvertes dessaisissent les appareils des partis du choix des candidats, elles renforcent

d'un autre côté la stratégie présidentialiste. L'émergence de nouveaux mouvements politiques comme En Marche ! et La France insoumise démontre la persistance de l'attractivité de l'élection présidentielle, ces deux formations étant en première intention créées pour la conquête du pouvoir national. Celles-ci se sont organisées en conséquence avec une remarquable verticalité décisionnelle : absence de concurrence pour le candidat à l'élection présidentielle, centralisation du choix des candidats aux élections législatives.

Les partis présidentialistes, qui cultivent par ailleurs la personnalisation du pouvoir, ne règnent en effet sur la vie politique qu'en s'organisant pour obtenir la double majorité, présidentielle et législative. C'est la condition de leur emprise sur la vie politique et de leur audience politique. Et c'est pourquoi le président, comme tout leader d'une formation, ne peut se désintéresser de la campagne de l'élection des députés et de la ligne politique arrêtée par leur parti d'appartenance ou de soutien.

La fragilité des partis

Les partis politiques traditionnels sont en proie depuis de longues années à un désamour des citoyens. Ceux-ci s'en détournent et les rejettent alors que leur engagement dans de multiples causes et actions au sein de la société ne cesse de s'amplifier. L'activité militante est en berne, les adhésions en chute libre. Les partis sont considérés par les générations montantes non comme des mouvements mais comme des marques auxquelles ils adhèrent un temps et s'en départissent très librement. L'attachement partisan est superficiel. Mais la crise n'est pas simplement financière et militante. Elle tient désormais à une judiciarisation déraisonnable des conflits politiques internes et peut-être plus encore à l'organisation de primaires ouvertes destructrices pour l'unité même des formations qui ont succombé aux charmes apparents de la démocratie dite participative.

Le piège des primaires

Inspirées du modèle américain qui s'est développé à la fin du XIX^e^ siècle et s'est imposé au siècle suivant, mais assez éloignées de ses modalités d'organisation, les primaires fermées puis ouvertes organisées par les partis de gouvernement de gauche et de droite ont profondément fragilisé des familles politiques peu enclines à marginaliser leurs appareils de direction. Adoptées en 2010 par un Parti socialiste en mal de leadership et par Europe Écologie-Les Verts en proie à des divisions internes, les primaires

présidentielles ouvertes prolongent à gauche une évolution commencée au milieu des années 1990 (vote des militants) et poursuivie au milieu des années 2000 (primaire semi-ouverte avec le vote des « adhérents à 20 euros »). Elles s'imposent en 2016 à une droite gouvernementale culturellement éloignée de ce mode de sélection des candidats mais qui, dès 2006, accepte la désignation de son leader par les militants afin d'empêcher la multiplication des candidatures au premier tour de l'élection présidentielle. Car c'est bien la compétition électorale présidentielle qui domine ces chamboulements et provoque ces sélections en amont du scrutin. Les appareils des partis sont marginalisés. Ce faisant, les primaires, surtout ouvertes, constituent un piège pour les partis politiques qui y cèdent. Ils y perdent leur identité et sont menacés dans leur existence même. Remède à la crise de représentativité des partis et à l'effondrement des adhésions partisanes, solution de relégitimation des formations partisanes en mal de leaders incontestés, les primaires – si contraires à l'esprit de la Ve République et à l'élection présidentielle pensée en 1962 – constituent un mal beaucoup plus redoutable pour les partis qui avaient su, jusqu'au début des années 2010, s'emparer de l'élection présidentielle et des autres élections politiques.

Au-delà des ressemblances dans l'organisation des primaires ouvertes (paiement d'un droit modique de participation, garanties de sincérité du scrutin placées sous le contrôle d'une haute autorité, compétition ouverte à plusieurs formations politiques, ouverture à tous les électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales…), les primaires surmontent l'incapacité de gérer en interne la concurrence des ambitions personnelles. Dans un contexte de tripartisme qui s'impose depuis le milieu des années 2000, une primaire procède à un premier « écrémage » des candidatures qui limite la dispersion des voix au premier tour de l'élection présidentielle, dont on sait que seuls les deux meilleurs candidats en termes de suffrages exprimés se disputent la victoire finale. L'assèchement des candidatures dans son propre camp est l'objectif de ce tour préliminaire qu'organisent pour le moment les principaux partis de gouvernement.

Ce système très en vogue et porté par les médias comporte toutefois de sérieux inconvénients. L'élection présidentielle de 2017 rappelle que ce système n'assure en aucune façon aux vainqueurs des primaires une prime en vue de rassembler leur camp et d'affronter dans des conditions avantageuses le corps électoral en entier. L'élimination des deux candidats issus des primaires du second tour de l'élection présidentielle de 2017 (après le renoncement de l'écologiste lui aussi issu d'une primaire ouverte mais rallié au candidat socialiste) démontre le pis-aller d'une telle

stratégie. Les primaires n'empêchent ni les dissidences ni les attitudes déloyales, encore moins les candidatures individuelles et indépendantes (comme celles de Macron et de Mélenchon en 2017).

Surtout, les primaires ouvertes accentuent la faiblesse des partis politiques qui acceptent cette règle du jeu de présélection des candidats dès lors que le vainqueur représente un courant minoritaire de sa formation politique, éloigné des attentes de l'appareil (François Fillon et Benoît Hamon en 2016-2017, François Hollande en 2011). Au Parti socialiste, les primaires fermées à partir de 1995 désignent déjà systématiquement le candidat extérieur et/ou minoritaire au sein de l'appareil (Ségolène Royal en 2007 contre Dominique Strauss-Kahn). Les primaires ouvertes actent la perte de contrôle des appareils sur la désignation des candidats. Cette « loi des primaires » est problématique dans la gestion du futur parti présidentiel si y coexistent deux ou trois lignes politiques aux orientations parfois très divergentes. L'unité du parti présidentiel est menacée à la moindre frustration de la partie perdante. Le quinquennat de François Hollande en est une illustration magistrale. Les « frondeurs » n'ont eu de cesse de s'appuyer sur une doctrine portée par la perdante à la primaire socialiste de 2011 au point d'empêcher François Hollande de briguer un second et dernier mandat. La division du parti peut même intervenir avant l'ouverture de la campagne officielle (Fillon et Hamon en 2017). Certes, les primaires ouvertes ne se sont pas encore imposées à toutes les organisations partisanes. Mais le fait qu'elles concernent les formations qui gouvernent depuis le début des années 1980 et dont les candidats ont été éliminés du second tour de l'élection présidentielle de 2017 atteste de leur caractère mortifère.

La multiplication des primaires menace en dernier lieu le fonctionnement du système constitutionnel lui-même. Les primaires ouvertes sont populaires. Elles donnent le sentiment d'une démocratie plus « participative ». De fait, les citoyens par leur participation élevée valident l'institution d'un tour préliminaire. Les primaires soulèvent pourtant d'autres sérieuses objections que celles précédemment relevées. Certes, elles empêchent les appareils des partis, avec leurs chefs et leurs barons, de disposer du monopole de la désignation du candidat. Certes, les primaires ouvrent le jeu politique. Certes, l'onction démocratique préserve normalement, mais pas systématiquement (Fillon en 2017), des divisions internes. Il n'empêche, cette élection avant l'élection disqualifie un peu plus les partis, les réduit à de simples écuries présidentielles et relègue au second plan, de façon préoccupante, leur fonction programmatique. Si les primaires connaissent un engouement certain, c'est qu'elles

promettent de réduire le nombre de candidatures dans chaque camp. Sauf que l'élection présidentielle de 2017 a déjoué de façon magistrale (et heureuse) ce raisonnement théorique, la finale présidentielle ayant été disputée par deux candidats non issus de primaire et se présentant comme « hors système ». Enfin, si les primaires mobilisent les citoyens autour de l'enjeu de la présidentielle et encouragent la participation à la vie politique, elles accentuent la personnalisation et la mise en scène de ce scrutin. Elles réduisent la vie politique à ce que les Américains désignent par l'expression « *horse race* », c'est-à-dire une vie politique qui se réduit à une course aux voix rythmée par les sondages. De fait, les primaires détruisent les partis de militants qu'étaient jusqu'alors les formations traditionnelles pour en faire des partis d'électeurs, voire de supporters. Les adhérents perdent le seul vrai pouvoir acquis tardivement à gauche (par le Parti socialiste en 1995) et à droite (par l'Union pour un mouvement populaire en 2006) : celui de désigner leur candidat à l'élection présidentielle. Le mouvement En Marche ! traduit bien cette mutation de la priorité accordée à l'activité électorale sur l'activité militante. C'est un vrai chambardement des partis politiques qui est à l'œuvre.

La judiciarisation des rapports internes

Si les partis politiques ont été saisis par le droit depuis les lois sur le financement de la vie politique et des campagnes électorales, le droit est de plus en plus instrumentalisé dans le fonctionnement des partis politiques. Le règlement judiciaire des différends internes témoigne d'une fragilisation des formations politiques, devenues incapables de les réguler en leur sein. L'appel au juge poursuit sur le terrain judiciaire des luttes politiques perdues en interne.

Le contentieux des règles statutaires des partis politiques se développe depuis peu. On peut y voir la conséquence de l'établissement d'un droit disciplinaire propre aux formations politiques de plus en plus précis, mais également l'effet de la multiplication des procédures de sélection des candidats aux élections (primaires ouvertes) qui génèrent des contestations en justice. Ainsi, fin 2016, Gérard Filoche a assigné en justice, sans succès, le premier secrétaire du Parti socialiste, Jean-Christophe Cambadélis, et des organisateurs de la primaire de la gauche pour contester son éviction du scrutin. Comme le relève Jean-Jacques Urvoas, l'appel au droit pour réguler la vie interne des partis « traduit l'affaissement de la loyauté comme ciment de l'unité du parti » : « L'intervention du juge, pour moi, cela veut dire que l'on passe de cette facilité de discussion à

la victoire d'un camp sur un autre dans l'organisation politique. De ce point de vue, j'estime que cela affaiblit et caractérise l'absence de dialogue à l'intérieur des partis, lesquels ne peuvent plus se parler et font donc appel à un tiers pour dire qui a raison et qui a tort, et non pas qui permet que l'on continue de vivre ensemble. »[5]

Le droit est devenu un élément régulateur de la vie partisane. Les adhérents n'hésitent plus à solliciter le juge pour contester l'application qui est faite des règles statutaires, voire de la ligne politique de leur formation politique. Le débat en interne semble s'être éteint, les compromis devenus impossibles. Le recours au juge comme vecteur de contestation interne pour poursuivre un objectif externe devient une règle de conduite banale pour de nombreux militants. L'appel à un tiers discrédite assurément un parti aux yeux de l'opinion publique, qui ne peut que constater les dysfonctionnements au sein de la formation concernée. Se servir du droit comme d'un levier d'action politique couvre de nombreuses situations, de l'établissement d'une liste de candidats à des élections nationales comme locales aux sanctions disciplinaires. Saisi, le juge judiciaire ne manque jamais de souligner que sa compétence se fonde sur la nature juridique du parti, à savoir une association privée. Il se garde de toute appréciation sur l'opportunité de ses décisions politiques pour se limiter à la régularité externe des actes litigieux. Afin de ne pas entrer plus avant dans l'activité interne d'un parti, le juge judiciaire comme le juge administratif se gardent également de livrer un critère positif pour définir les partis politiques. Le Conseil d'État se contente de se référer à la nécessité d'un agrément délivré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques[6] ; la Cour de cassation applique le droit commun des associations et définit négativement un parti en considérant qu'une formation politique ne participe pas à l'exercice d'une mission de service public[7]. Néanmoins, la judiciarisation de la vie interne des formations politiques atteste non seulement de rapports tumultueux en leur sein mais encore d'une volonté affirmée par les militants ou responsables politiques minoritaires, voire les salariés, de défendre leurs opinions et leurs droits par le truchement de la contestation de l'application des règles statutaires ou des règles relevant du droit disciplinaire commun.

5. Intervention au colloque « Le droit interne des partis politiques », Association française de droit constitutionnel, 1er octobre 2015.

6. CE, 30 octobre 1996, « Élections municipales de Fos-sur-Mer ».

7. Cass., 1re civ., 25 janvier 2017, « Front national c/Jean-Marie Le Pen ».

Il ne faut certes pas exagérer l'intrusion des juges dans le fonctionnement des partis politiques[8]. Ainsi, les buts de l'activité d'un parti échappent aux juges sauf lorsqu'ils entrent en conflit avec l'article L. 212-2 du code de la sécurité intérieure, qui prohibe les activités illégales comme l'appel à la violence, à la haine ou à la discrimination « envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». Les tribunaux ne soumettent pas davantage les partis aux règles applicables aux affaires (droit des marques et concurrence déloyale). La cour d'appel de Paris a en ce sens, dans un arrêt du 24 septembre 2015, débouté la demande de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains, qui contestait l'appropriation du nom « Les Républicains » par un parti politique. De même, les partis jouissent d'une quasi totale liberté d'action qui s'appuie sur l'article 4 de la Constitution et qui bénéficie d'une garantie renforcée par le juge européen des droits de l'homme. Enfin, le juge de l'élection refuse son instrumentalisation par ceux qui entendent le faire juge des investitures, si ce n'est en cas de manœuvres frauduleuses établies. Le juge administratif des référés décline d'ailleurs sa compétence pour juger de telles décisions. Celles-ci ne sont pas détachables du contentieux des opérations électorales[9]. Cela étant, il ne faut pas sous-estimer la tendance, chez certains, à vouloir banaliser le contrôle judiciaire des règles statutaires ou des décisions internes (adhésion refusée, exclusion, investitures…). Elle traduit une réelle fragilité des partis incapables de traiter « en interne » des conflits avant tout politiques qui prennent une coloration judiciaire pour les besoins de la cause. Prendre à témoin l'opinion publique et plus encore les électeurs participe en effet d'une stratégie politique davantage que d'une réelle volonté d'investir le terrain judiciaire sur le fond.

Cette emprise du droit sur la vie des partis et l'appel au juge expliquent pourquoi les principales formations politiques qui ont succombé au charme mortifère des primaires ouvertes ont mis en place, sur le modèle des autorités administratives indépendantes, des hautes autorités chargées de purger, en dehors du prétoire du juge, les conflits et les contestations nés à l'occasion de ces votations. L'institution de telles autorités indique que les partis ne sont plus en mesure, vis-à-vis de leurs adhérents et des

8. Jean-Pierre Camby, « Les partis peuvent-ils avoir un juge ? », *in* Julie Benetti, Anne Levade et Dominique Rousseau (dir.), *Le Droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 129.

9. CE, 2 juin 2017, n° 411015.

personnes extérieures, d'offrir les garanties nécessaires d'indépendance et d'objectivité dans l'application de certaines règles de leur fonctionnement. Derrière le respect de la norme, ce constat témoigne surtout d'une fragilité aiguë de leurs instances, illégitimes pour réguler certaines procédures, en l'occurrence celles de désignation des candidats à l'élection présidentielle, voire aux élections législatives.

RÉSUMÉ

Les partis politiques français, privés de statut spécifique, traversent une profonde crise révélée de façon spectaculaire par l'élection présidentielle et les élections législatives de mai et juin 2017, ainsi que par la judiciarisation croissante de leur fonctionnement interne. Pour autant, comme les formations traditionnelles en voie de perdition, les nouveaux mouvements politiques sont tout aussi présidentialistes dans leur stratégie que dans leur organisation.

Nicolas Sauger

RAISONS ET ÉVOLUTION DU REJET DES PARTIS

L'élection présidentielle de 2017 aura été comprise par beaucoup 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 Ve 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 dominants[1] 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 coopération 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 Duverger[2], mais restent pour autant des partis dans la définition traditionnelle que l'on peut en donner[3].

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 Ve 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 français[4]. 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 XVIIIe et XIXe siècles, au fur et à mesure du développement du parlementarisme et des premières expériences de la démocratie représentative[5]. 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.

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'action[6]. 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 continuelle 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 individuel[7].

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.

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.

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
22 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 cartellisation[9]. 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 Cartelisation : 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 résultats[10]. 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 réussite 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.

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 pays[11]. 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.

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.

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.

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 animent[12]. 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.

RÉSUMÉ

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.

Frédéric Sawicki

L'épreuve du pouvoir est-elle vouée à être fatale au Parti socialiste ?

Retour sur le quinquennat de François Hollande

> « Le Parti socialiste a toujours eu des sensibilités qui se sont affrontées. Il y a eu des périodes très difficiles, Mitterrand-Rocard, il y a aussi eu la scission Chevènement, puis Mélenchon… Ce qui est nouveau, c'est peut-être l'air du temps, c'est qu'il n'y a plus les disciplines qui pouvaient exister dans les partis, notamment au PS, qui faisaient que, même quand on n'était pas d'accord, on acceptait de voter en dépit de tout. »
>
> François Hollande[1]

La débâcle subie par le Parti socialiste lors des élections de 2017[2] semble confirmer que le passage au pouvoir est pour lui une épreuve très périlleuse. La tentation est grande d'expliquer ce nouveau désaveu (après ceux de 1986, de 1993 et de 2002) par l'incapacité structurelle des socialistes français à assumer l'exercice du pouvoir et à combler le hiatus entre la radicalité de leurs discours dans l'opposition et leurs pratiques

1. Cité par Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça… Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Points, 2017, p. 430.

2. Benoît Hamon, son candidat à la présidentielle, a recueilli 6,36 % des suffrages exprimés et seuls vingt-neuf de ses candidats ont conquis un siège de député, soit onze de moins qu'en 1958, la plus mauvaise performance du PS, alors Section française de l'Internationale ouvrière, sous la Ve République. En 1993, le PS avait conservé cinquante-deux députés.

réformistes, voire simplement gestionnaires, une fois au gouvernement. Cette tentation est d'autant plus forte que c'est un candidat ouvertement social-libéral, collaborateur puis ministre de François Hollande, qui a tiré profit de leur échec. Marcel Gauchet est un de ceux qui ont exprimé le plus clairement cette idée. Selon lui, « François Hollande est le martyr du mensonge mitterrandien : il aura refusé jusqu'au bout d'avouer la politique qu'il mène, à ses dépens[3] ». Ce disant, le philosophe ne fait qu'actualiser la thèse du « long remords du pouvoir » que défendent depuis le début des années 1990 Alain Bergounioux et Gérard Grunberg. Le PS, d'après eux, est une exception par rapport aux autres partis sociaux-démocrates : sa « dynamique propre […] est le produit d'une tension permanente entre son intégration croissante au système politique et le refus de tirer au niveau de sa doctrine et de ses principes les conséquences de celle-ci[4] ».

Les partis sociaux-démocrates partout en difficulté

Cette explication se heurte à au moins deux objections. En premier lieu, elle ne tient pas compte du fait que la plupart des partis sociaux-démocrates européens, qu'ils aient officiellement opéré ou pas leur mue réformiste, c'est-à-dire qu'ils aient ou non reconnu dans leurs textes le caractère indépassable, voire vertueux, de l'économie de marché, sont en grande difficulté électorale. Ils sont plus que jamais confrontés au même dilemme : préserver l'État social qu'ils ont contribué à mettre en place et à consolider, dans un contexte de libéralisation, sans précédent depuis au moins la Seconde Guerre mondiale, et de circulation des capitaux et des marchandises, largement encouragée par les institutions de l'Union européenne. Peinant à s'accorder sur les solutions qui donneraient les moyens de mettre en place une sorte de keynésianisme européen (notamment par une harmonisation sociale et fiscale, et par une politique budgétaire commune) et de réguler des flux financiers au niveau mondial, les partis sociaux-démocrates se voient partout concurrencés, dans des configurations variables selon les pays, par des partis qui dénoncent soit leur acceptation de l'ordre économique dominant (« néolibéral » et « productiviste »), soit leur incapacité à engager de

3. *La Croix*, 31 janvier 2017.
4. Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le Remords. Les socialistes français et le pouvoir (1905-2005)*, Paris, Fayard, 2005, p. 9.

« vraies » réformes permettant de s'adapter à la mondialisation. Tous ont en conséquence beaucoup de mal à conserver le soutien de leurs trois principaux électorats : le salariat privé d'exécution, particulièrement touché par les délocalisations industrielles et la précarisation ; les agents publics, affectés par la diminution des dépenses publiques et la réorganisation néomanagériale de leurs activités ; et, enfin, les salariés des entreprises nationales, victimes des privatisations et de l'ouverture de leur secteur à la concurrence[5].

Paradoxalement, la crise financière de 2008, qui s'est concrétisée par une intervention massive des États pour sauver de très nombreuses banques de la faillite, n'a guère profité aux partis sociaux-démocrates. En réduisant considérablement les marges d'action budgétaire des États et en encourageant la spéculation sur la dette publique des plus fragiles d'entre eux, elle a au contraire accusé les tensions dans lesquelles ils sont pris, particulièrement dans les pays du Sud de l'Europe les plus touchés par la crise (Grèce, Espagne et, dans une moindre mesure Portugal). Les partis libéraux-conservateurs et les partis nationalistes et xénophobes n'ont fait depuis, seuls ou en coalition, que renforcer leurs positions à la tête des gouvernements en Europe de l'Ouest et de l'Est comme aux États-Unis. Ainsi, au 1er juillet 2017, sur les vingt-huit États composant l'Union européenne, seuls huit ont un(e) socialiste ou un(e) social(e)-démocrate à la tête de leur gouvernement, souvent dans le cadre de coalitions composites particulièrement précaires : l'Italie, l'Autriche, la Suède, la République tchèque, la Slovaquie, le Portugal, la Lituanie et Malte.

Dans ce contexte, le Parti socialiste français n'apparaissait pas jusqu'ici comme le plus fragile. Depuis la chute du mur de Berlin en 1989, si l'on prend en compte les quatorze États européens où les sociaux-démocrates disposent d'une implantation significative, il a ainsi plus souvent tenu les rênes de l'exécutif que ses cousins allemand, italien, néerlandais ou belge et a fait jeu égal avec les travaillistes britanniques ; il n'est nettement devancé que par les partis sociaux-démocrates autrichien, norvégien,

5. Parmi une littérature prolifique, signalons deux ouvrages collectifs faisant le point sur la « crise de la social-démocratie » : James Cronin, George Ross et James Shoch (dir.), *What's Left of the Left: Democrats, Social Democrats in Challenging Times*, Durham (N. C.), Duke University Press, 2011 ; Michael Keating et David McCrone (dir.), *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2013. En français, on lira avec profit la thèse de Fabien Escalona, à paraître chez Dalloz en 2018 (*La Reconversion partisane de la social-démocratie européenne. Du régime social-démocrate keynésien au régime social-démocrate de marché)*.

suédois et espagnol *(voir tableau ci-après)*. D'un point de vue comparatif, le rapport prétendument rempli de remords des socialistes au pouvoir et l'ambiguïté de leur positionnement politique qu'il induit ne leur ont donc pas nui tant que cela sur la moyenne durée.

Nombre d'années au cours desquelles, en Europe, le chef du gouvernement est issu de la famille social-démocrate, de 1989 à 2016

Pays	*Nombre d'années*	*Ratio sur la période*
Autriche	21	77,8 %
Norvège	18	66,7 %
Suède	17	63,0 %
Espagne	16	59,3 %
Portugal	15	55,6 %
République tchèque	15	55,6 %
Hongrie	14	51,9 %
Royaume-Uni	14	51,9 %
Danemark	13	48,1 %
France	13	48,1 %
Grèce	13	48,1 %
Italie	12	44,4 %
Roumanie	12	44,4 %
Slovaquie	12	44,4 %
Bulgarie	10	37,0 %
Finlande	9	33,3 %
Pays-Bas	9	33,3 %
Allemagne	8	29,6 %
Pologne	7	25,9 %
Belgique	3	11,1 %

Trahison et changement de cap : une explication insuffisante

La deuxième objection qu'on peut adresser à la thèse du double discours est que pas plus le programme de François Hollande de 2012 que celui du PS adopté en 2011 ne comportaient des mesures de réformes radicales visant à remettre en cause les structures économiques et sociales existantes. La fameuse dénonciation du pouvoir de la finance, lors du discours du Bourget du 22 janvier 2012, recouvrait essentiellement un projet de réforme visant à séparer les activités de prêts et les activités de spéculation des banques, analogue à celui porté au même moment par Barack

Obama aux États-Unis et David Cameron au Royaume-Uni, une taxe de 15 % sur les bénéfices des banques et la création d'une taxe sur les transactions financières internationales, proposition également présente dans le programme de Nicolas Sarkozy. Quant à l'annonce « surprise » de février 2012 visant à instaurer, pendant deux ans, un taux d'imposition de 75 % sur les revenus supérieurs à 1 million d'euros par an, elle revêtait, de l'aveu même du candidat, un caractère symbolique, son rendement attendu étant inférieur à 200 millions d'euros et ne concernant que trois mille foyers fiscaux[6]. Significativement, le changement majeur porté par les socialistes en 2012 concernait non pas l'économie mais la reconnaissance des droits individuels *via* l'institution du mariage homosexuel et du droit à l'adoption pour les couples ainsi constitués.

Pour le reste, les propositions de François Hollande étaient en conformité avec l'objectif de réduction du déficit public imposé par l'Union européenne, qu'il s'était engagé à ramener à 3 % dès 2013 et à 0 % à la fin de son mandat. C'est la différence dans la façon de parvenir à cet objectif qui le distingue alors de Nicolas Sarkozy. L'augmentation de l'impôt sur les plus hauts revenus, l'alignement de la fiscalité du capital sur celle des revenus du travail, la suppression des niches fiscales, s'opposent aux deux points de hausse de la TVA mis en avant par son adversaire. Du coup, les principales propositions de dépenses figurant dans son programme sont soit conditionnées à un retour de la croissance, soit compensées par de nouvelles recettes fiscales ou par des mesures d'économie, à l'instar de la promesse de création de soixante mille postes sur cinq ans dans l'Éducation nationale, contrebalancée par une réduction des effectifs dans d'autres secteurs de la fonction publique.

Les électeurs n'en ont d'ailleurs pas été dupes. Une enquête du Cevipof d'avril 2012 montre qu'ils ne s'attendaient à aucun changement majeur en cas de victoire du candidat socialiste. Une majorité de Français doutait que François Hollande (57 %) tienne ses engagements. En cas d'élection, seuls 31 % pensaient que la situation s'améliorerait (20 % si c'était Nicolas Sarkozy), 42 % jugeant qu'elle se dégraderait et 27 % qu'elle

6. François Hollande joue sur la confusion en brandissant des chiffres ronds. Compte tenu du caractère progressif de l'impôt sur le revenu, ce taux marginal de 75 % correspond en pratique à une ponction de 59 % des revenus. Cette disposition sera censurée par le Conseil constitutionnel et sa décision 2012-661 le 29 décembre 2012, puis validée par la décision 2013-685 du 29 décembre 2013 après que son mode de prélèvement a été modifié. En 2014, ce ne sont pas les particuliers mais les entreprises versant à des salariés une rémunération annuelle supérieure à 1 million d'euros qui devront acquitter une taxe correspondant à 75 % des sommes versées. Elle ne sera en vigueur que durant un an.

ne changerait pas. Concernant les années suivantes, seul un Français sur trois exprimait alors sa « confiance dans la gauche pour gouverner le pays » (33 %), près d'un sur quatre (23 %) faisant plutôt confiance à la droite et 44 % n'ayant confiance « ni à la droite ni dans la gauche »[7].

Que certaines promesses importantes, telles que la renégociation du traité budgétaire européen ou la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, aient été vite abandonnées et qu'une inflexion majeure, ne figurant pas dans le programme du candidat, ait été amorcée dès le mois d'octobre 2012 en faveur d'une baisse massive des charges sociales acquittées par les entreprises – sous la forme de la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), représentant 13 milliards d'euros en 2013, puis 20 milliards par an ensuite[8] –, financée par une baisse des dépenses publiques et une hausse de la TVA, est indéniable.
32 Qu'elles aient concouru à affaiblir le crédit et la popularité du nouveau président au sein de son électorat n'est pas douteux. On constate en effet que la courbe de confiance de François Hollande s'infléchit brutalement en octobre 2012 (les Français ne sont plus en novembre que 36 % à lui faire confiance et 60 % à ne pas lui faire confiance, contre respectivement 50 % et 45 % en septembre[9]) pour ne plus se redresser par la suite, avant de connaître un nouveau décrochage au printemps 2013 : le pourcentage de non-confiants descend alors sous le seuil de 70 %, un seuil en deçà duquel le Président ne repassera jamais, sauf brièvement lors des attentats de novembre 2015 *(voir tableau ci-après)*.

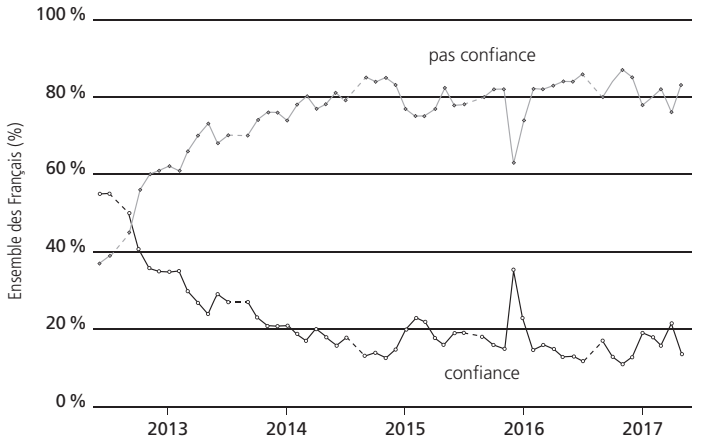
Ces mesures et ces renoncements, sans doute mal justifiés mais parfaitement assumés, ne sauraient cependant expliquer à eux seuls l'ampleur du discrédit puis des pertes électorales qui ont frappé le gouvernement et le Parti socialiste. La comparaison de la défaite de 2017 avec celles consécutives aux autres passages au pouvoir des socialistes confirme que l'ampleur du désaveu est sans précédent *(voir tableau ci-après)* et qu'il est difficile de diagnostiquer une relation linéaire entre ampleur des renoncements et ampleur des défaites. En 1986, alors que le PS a procédé à un revirement complet de sa politique depuis 1983, il perd certes les législatives, mais en obtenant 31 % des voix et en préservant un groupe parlementaire de deux cent douze députés (grâce au scrutin proportionnel) ; il renforce

7. « Présidoscopie, vague 8 », Cevipof.com, avril 2012.

8. Au 1er janvier 2014, le taux d'exonération du CICE passe de 4 % à 6 % de la masse salariale comprise entre 1 et 2,5 SMIC. Lors de ses vœux présidentiels, le 31 décembre 2013, le Président annonce un « pacte de responsabilité et de solidarité », qui se traduira par 10 milliards d'euros d'allégement de charges sociales supplémentaires pour les entreprises.

9. « Cotes de popularité des Présidents et Premiers ministres », TNS-Sofres.com.

Évolution de la cote de confiance de François Hollande durant son quinquennat



Source : baromètre Kantar tns-*Le Figaro magazine*, 2012-2017.

sa position hégémonique à gauche au détriment du Parti communiste, qui passe de 16,1 % à 9,8 %, position qui favorisera son rapide retour au pouvoir deux ans plus tard. En 2002, tandis que le gouvernement a mis en œuvre, conformément aux promesses de campagne du ps, des réformes économiques et sociales ambitieuses (35 heures, couverture maladie universelle, prime pour l'emploi…), à rebours des politiques sociales-libérales menées au même moment par Bill Clinton aux États-Unis, Tony Blair au Royaume-Uni et Gerhard Schröder en Allemagne, Lionel Jospin est éliminé au premier tour et la droite triomphe aux législatives avec trois cent quatre-vingt-dix-huit élus ! En 1993, enfin, la défaite la plus sévère subie par le ps depuis 1969 intervient cinq ans après la facile réélection de François Mitterrand, au terme d'une campagne axée sur le statu quo économique et social – symbolisé par le slogan de « La France unie » et la politique du « ni-ni » (ni renationalisation ni privatisation), sur fond de relance de l'intégration européenne. La déroute de 1993 rappelle que le désaveu électoral est d'autant plus fort que la majorité est divisée et que le président de la République et le parti sont affaiblis : les manœuvres de François Mitterrand pour empêcher à tout prix Michel Rocard de lui succéder et les nombreuses affaires politico-judiciaires qui ont mis en cause le parti et plusieurs membres du gouvernement

expliquent alors autant le discrédit profond qui touche le PS que son incapacité à « changer la vie ».

Pourcentages de suffrages exprimés obtenus par le Parti socialiste au premier tour des élections législatives et évolution par rapport au scrutin précédent

1978	*1981*	*1986*	*1988*	*1993*	*1997*	*2002*	*2007*	*2012*	*2017*
22,8	36,0	31,0	37,5	17,4	23,5	24,1	24,7	29,3	7,4
+ 3,9	+ 13,2	– 5,0	+ 6,5	– 20,1	+ 6,1	+ 0,6	+ 0,6	+ 5,2	– 23,9

Cette comparaison diachronique permet par ailleurs de relativiser l'explication de l'échec des gouvernements socialistes par l'impact de la conjoncture économique[10]. Les défaites de 1993 et de 2002 interviennent dans deux conjonctures diamétralement opposées : entre 1988 et le début de l'année 1993, la croissance est atone, le taux de chômage reste à un niveau élevé (autour de 9 %), mais décroît sur la période (– 0,4 point) ; entre 1997 et le début de l'année 2002, la France connaît une période de prospérité qui se traduit par un recul du chômage de 3 points (de 10,8 % à 7,8 %). Entre 2012 et 2017, si le chômage a fortement augmenté au cours des trois premières années du quinquennat, il a reflué début 2016, au point que son taux en fin de période est le même qu'au début (9,7 %).

Une mauvaise conjoncture économique n'est certes pas un atout, mais elle a d'autant plus de chances d'avoir un impact électoral qu'elle occupe une place centrale sur l'agenda politique. De ce point de vue, c'est sans doute autant l'insistance répétée de François Hollande à vouloir être jugé sur son bilan en matière de chômage, adossé à sa croyance que celui-ci est la clé de la réussite ou de l'échec des gouvernants[11], qui a contribué à affecter sa crédibilité et son autorité que l'augmentation continue du chômage jusqu'aux premiers mois de 2016. Mais, comme

10. Aucune étude n'a jamais réussi à prouver l'existence d'une relation univoque entre la conjoncture économique et les cycles électoraux (André Bernard, « La conjoncture économique et le vote : une relation ambiguë », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 2, 1997, p. 245-264).

11. « Pourquoi Merkel est-elle populaire ? D'abord parce qu'elle a un taux de chômage faible. Pourquoi Obama a-t-il gagné malgré tout [en 2012] ? Parce que ça va un peu mieux qu'à la période où il a pris le pays, qui était en pleine crise. Et pourquoi Sarkozy a-t-il perdu ? Pas simplement parce qu'il est Sarkozy ! Mais parce qu'il y a eu un million de chômeurs de plus durant son quinquennat » (cité par Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça…*, *op. cit.*, p. 249).

au début des années 1990, la rapide perte de crédit du président de la République tient également à d'autres causes concomitantes. Ainsi, l'impact de ses déboires conjugaux exposés sur la place publique et des scandales mettant en cause son ministre du Budget Jérôme Cahuzac puis plusieurs autres membres du gouvernement ou de son entourage (Kader Arif, Thomas Thévenoud, Aquilino Morelle) ne doit pas être négligé. Ceux-ci ont d'autant plus terni son image que François Hollande a axé sa campagne sur la probité et sur le cloisonnement entre vie publique et vie privée pour se démarquer de Nicolas Sarkozy. Mais le principal trait qui singularise ce quinquennat est l'incapacité du Président à discipliner sa majorité. Comment l'expliquer ?

Une majorité « ingouvernée » devenue ingouvernable

La « fronde » du groupe parlementaire socialiste est la manifestation la plus commentée de cette indiscipline partisane. Dès les premiers mois du quinquennat, plusieurs scrutins à l'Assemblée nationale donnent lieu à des votes divergents sur des projets majeurs, comme la ratification du pacte budgétaire européen (avec près de vingt votes contre et une dizaine d'abstentions) et la transcription législative de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (avec une quarantaine de défections, essentiellement des abstentions)[12]. De telles indisciplines ne sont pas sans précédent ; le quinquennat de Nicolas Sarkozy a également été marqué par des votes dissidents[13]. Mais elles prennent un tour inédit après les élections municipales de mars 2014 et la nomination de Manuel Valls comme Premier ministre, au regard du nombre de « frondeurs » et des scrutins concernés : en 2014, entre une trentaine et une quarantaine de députés socialistes s'abstiennent ainsi sur les votes des lois budgétaires et même sur le vote de confiance au second gouvernement Valls, scrutins qui, traditionnellement, sont réputés marquer la limite entre la majorité et l'opposition.

12. Pour une mise en perspective historique, cf. Damien Lecomte et Frédéric Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la Ve République : le cas du Parti socialiste », *in* Julie Benetti, Anne Levade et Dominique Rousseau (dir.), *Le Droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 107-127 ; et, pour plus de détails, Damien Lecomte, Hugo Bouvard, Déborah Perez et Julien Boelaert, « "Le respect de la boutique" : l'étiolement de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la XIVe législature (2012-2017) », *Politix*, n° 117, 2017, p. 171-199.

13. Jean-François Godbout et Martial Foucault, « French Legislative Voting in the Fifth Republic », *French Politics*, vol. 11, n° 4, 2013, p. 307-331.

On ne saurait pour autant oublier que la protestation d'une partie des députés s'est développée parallèlement à de nombreux conflits ouverts au sein même du gouvernement sur d'autres enjeux. Dressant le bilan des deux premières années du quinquennat, Gérard Davet et Fabrice Lhomme disent avoir « recensé pas moins de vingt couacs d'importance, dont treize ont nécessité un recadrage présidentiel[14] ». Si beaucoup impliquent alors le ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg (la question de la composition du capital et du fonctionnement de la nouvelle Banque publique d'investissement l'oppose au ministre de l'Économie, Pierre Moscovici, à la rentrée 2012 ; le devenir de l'usine sidérurgique de Florange, au Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, au cours de l'hiver 2012[15]), d'autres concernent le ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon, qui prend position pour la dépénalisation du cannabis en octobre 2012, ou encore le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, qui critique ouvertement le projet de réforme pénale de la ministre de la Justice, Christiane Taubira, en août 2013. Le ministère de l'Écologie sera au centre de plusieurs controverses publiques. Entre 2012 et 2014, il connaîtra d'ailleurs quatre titulaires ! Dès juin 2012, Nicole Bricq, pourtant soutenue par Arnaud Montebourg, est contrainte à la démission pour s'être heurtée au Premier ministre à propos des forages pétroliers en Guyane[16]. Sa remplaçante, Delphine Batho, est congédiée un an plus tard pour avoir jugé « mauvais » le budget dévolu à son ministère, en baisse de 7 % pour l'année 2014. La sanction dont elle est l'objet est une première, sa prédécesseure étant restée membre du gouvernement et les autres ministres simplement « recadrés ». Il faut attendre la rentrée 2014 pour que le Président, à la demande du Premier ministre, sanctionne l'attitude provocante du ministre du Redressement productif, mais aussi du ministre de l'Éducation nationale, Benoît Hamon. Les défis vis-à-vis de l'autorité du nouveau chef de gouvernement et du chef de l'État reprendront cependant de plus belle fin 2015, en lien avec les polémiques sur la politique antiterroriste et le projet de loi réformant le code du travail, mais aussi en raison des déclarations provocantes du ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, sur le temps de travail ou le statut des fonctionnaires.

14. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça…*, *op. cit.*, p. 97.
15. Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, *Florange, la tragédie de la gauche*, Paris, Plon, 2013.
16. Anne-Sophie Mercier, « Les dessous de l'éviction de Nicole Bricq du ministère de l'Écologie », *Le Monde*, 26 juin 2012.

Rien n'autorise à penser que ces conflits sont l'expression irrépressible de positions « irréconciliables », comme n'a eu de cesse de le marteler Manuel Valls à partir de février 2016. La lecture croisée des motions déposées lors des congrès du PS ou des programmes de Martine Aubry et de François Hollande lors de l'élection primaire citoyenne de 2011, qui ont rassemblé à eux deux 70 % des voix au premier tour, montre que les divergences sont bien moindres que dans les années 1970-1980. Rien n'indique par ailleurs que les divisions idéologiques et programmatiques qui traversent le PS et le gouvernement sous le quinquennat de François Hollande soient plus profondes que celles de l'UMP sous le mandat de Nicolas Sarkozy, qui se sont pourtant exprimées de manière plus feutrée. Voilà pourquoi nous défendons ici l'hypothèse que c'est le dispositif mis en place par François Hollande au début de son quinquennat pour exercer son pouvoir qui se donne principalement à voir dans les nominations auxquelles il procède ou sur lesquelles il pèse qui a abouti à accuser ces différences et, surtout, à favoriser leur expression publique.

Dans un texte très éclairant publié en 1992, Dominique Damamme a mis en évidence le fait que le choix du Premier ministre sous la Ve République, en dehors des phases de cohabitation, obéit à une logique bien précise : « Le premier choix présidentiel se porte toujours sur un professionnel de la politique, riche en ressources politiques, accumulées à travers une longue carrière et jouissant d'un large crédit. À ce politique succède généralement un collaborateur, "fidèle" ou "mercenaire", au profil plus technicien[17]. » Autrement dit, en début de mandat, les présidents privilégient des personnalités qui leur permettent d'élargir et d'asseoir leur majorité, quitte à s'exposer à des conflits auxquels ils mettent ensuite fin vers leur mi-mandat, en optant pour un Premier ministre qui ne gênera pas leur réélection. La suite de l'histoire a prouvé la solidité de cette « règle pragmatique »[18], au moins pour ce qui concerne la logique qui oriente le choix du premier Premier ministre, puisqu'il n'y en eut qu'un durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. En nommant un fidèle sans grand poids politique en début de mandat[19] et un potentiel rival,

17. Dominique Damamme, « Le "service" du Premier ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, p. 203.

18. Frederick G. Bailey, *Les Règles du jeu politique. Étude anthropologique* (1969), Paris, PUF, 1971.

19. Jean-Marc Ayrault, quoique solidement implanté localement (il est maire de Nantes depuis 1989) et très présent au Parlement (il préside depuis 1997 le groupe socialiste de l'Assemblée nationale), n'est à la tête d'aucun courant du PS et sa notoriété demeure faible ; faute d'expérience ministérielle préalable, il ne peut en outre se prévaloir d'aucune expertise particulière,

« fort riche en ressources politiques », après la sévère défaite du PS aux élections municipales en avril 2014, François Hollande a rompu avec cette pratique et, ce faisant, enclenché un processus qui a contribué à affaiblir l'unité de sa majorité. « Ingouvernée », sa majorité est devenue ingouvernable.

Une alternative s'offrait pourtant *ab initio* au Président, selon l'orientation qu'il entendait donner à sa politique : soit il optait d'emblée pour une ouverture vers le centre, et la nomination de Manuel Valls, voire de François Bayrou, s'imposait ; soit il privilégiait la consolidation de sa majorité, notamment du côté des écologistes et de l'aile gauche du PS, et la nomination de Martine Aubry, première secrétaire du parti et principale challenger lors de la primaire citoyenne, devait être retenue. En optant pour un « fidèle » tout en accordant une place éminente au
38 sein du gouvernement à deux des compétiteurs de la primaire ayant des positionnements opposés sur le plan économique et social (Arnaud Montebourg et Manuel Valls), François Hollande a d'entrée de jeu rompu les équilibres internes du parti majoritaire. Si les proches de la première secrétaire ne sont en effet pas écartés du gouvernement, ils y occupent des positions peu prestigieuses[20] ; quant à l'aile gauche du parti, elle doit, avec Benoît Hamon, se contenter d'une position subalterne (celle de ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire). À la distorsion entre la composition du gouvernement et celle du parti s'ajoute celle par rapport à la composition de l'Assemblée nationale. Les candidats socialistes étant désignés par les adhérents, la composition du groupe parlementaire est en effet plus à l'image des rapports de force internes du parti que de celui issu de la primaire[21].

La loyauté de Martine Aubry, qui en dépit de sa non-désignation à Matignon porte une motion commune avec le Premier ministre lors du congrès de Toulouse du PS en octobre 2012, n'est pas récompensée, puisque le Président cède à la pression de son entourage et de Manuel Valls, d'Arnaud Montebourg et de Vincent Peillon pour s'opposer à la désignation de Jean-Christophe Cambadélis comme premier secrétaire

---

ni s'appuyer sur aucun réseau au sein de la haute administration ou des think-tanks proches du PS. Sorte de double du chef de l'État, sa popularité évoluera d'ailleurs pendant les deux ans qu'il sera à Matignon en parallèle à la sienne.

20. Marylise Lebranchu au ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique ; François Lamy comme ministre délégué à la Ville.

21. Ce point est au cœur de l'argumentation de Jean-Philippe Derosier, « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, n° 4, p. 509-515.

du parti, qui a la faveur de la première secrétaire sortante et du Premier ministre. Jean-Christophe Cambadélis étant jugé trop incontrôlable, la candidature d'Harlem Désir est préférée à la sienne. Personnage falot, homme de l'ombre, jamais élu au suffrage uninominal, peu impliqué dans les débats internes du parti, ce dernier se révèle incapable de faire vivre le parti et de parler et de se faire entendre en son nom, au point d'être remplacé avant la fin de son mandat lors de la constitution du premier gouvernement de Manuel Valls. Ce choix se paiera chèrement. Lors du congrès de Toulouse, la motion majoritaire ne recueille que 67 % des voix, trois autres motions franchissant le seuil des 5 % – ce qui ouvre droit à la représentation dans les instances dirigeantes –, dont l'une portée par Stéphane Hessel et Pierre Larrouturou (« Oser. Plus loin, plus vite ») au nom du collectif Roosevelt.

La combinaison d'un chef de gouvernement à l'autorité faible et peu expérimenté, d'un premier secrétaire peu respecté et, qui plus est, absent du Parlement, d'une composition gouvernementale en décalage avec les rapports de force au sein du parti et du groupe parlementaire, a favorisé la multiplication des « couacs » gouvernementaux et parlementaires. Les premiers ne diminueront temporairement qu'en septembre 2014, avec la démission forcée d'Arnaud Montebourg et de Benoît Hamon, puis celle de la ministre de la Culture, Aurélie Filippetti. Mais ce gain en cohérence politique et en discipline s'opère sur une ligne politique sociale-libérale amplifiant le décalage avec le parti et surtout avec le groupe parlementaire, qui devient la principale arène où s'expriment les oppositions. Le parti ne l'est brièvement qu'au début de l'année 2015, dans la perspective du congrès de Poitiers. Le risque que s'y dégage une ligne majoritaire en opposition à la politique gouvernementale est alors réel ; il n'est conjuré que grâce, une nouvelle fois, au ralliement de Martine Aubry à la motion portée par le nouveau premier secrétaire, Jean-Christophe Cambadélis, qui a remplacé Harlem Désir après la cinglante défaite du PS aux municipales en avril 2014. Ce soutien à la ligne gouvernementale est obtenu en échange d'un engagement du Premier ministre, signataire de la motion, de réorienter une partie des aides aux entreprises vers l'investissement public, d'engager une réforme fiscale et de renforcer les « droits des salariés » et les dispositifs de flexi-sécurité. Ces engagements resteront lettre morte et la fronde parlementaire reprendra de plus belle.

Dans un tel contexte, les réformes les plus conformes aux engagements du Président ont été très peu commentées par la presse au cours du quinquennat contrairement aux sujets de discorde, ce qui a contribué

à entretenir dans l'opinion l'image d'un gouvernement cacophonique et ingouvernable. Rétrospectivement, les choix de Manuel Valls comme Premier ministre et d'Emmanuel Macron comme ministre de l'Économie pour restaurer le crédit du gouvernement apparaissent comme des paris incroyablement risqués. En promouvant un leader minoritaire au sein du parti et dans le cœur de son électorat (comme le confirmera le résultat de la primaire citoyenne de janvier 2017) et un jeune technocrate ouvertement social-libéral qui se targue de n'être pas socialiste, le Président a non seulement amplifié les divisions internes de son parti, mais s'est mis lui-même en position de grande faiblesse, ainsi que son renoncement à se porter candidat à un second mandat en décembre 2016 le confirmera.

*

La très grande période d'incertitude qui s'est ouverte pour le Parti socialiste après sa déroute électorale de 2017 a attisé les règlements de comptes et autres procès en responsabilité. Les uns imputent la cause de la défaite aux frondeurs, les autres au chef de l'État. Il convient de prendre du recul et de comprendre comment les choix initiaux opérés par ce dernier, en partie contraints par l'introduction des élections primaires, ont créé une dynamique centrifuge et comment les décisions prises pour les corriger ont amplifié les divisions.

On peut bien sûr expliquer la fragilisation du fait majoritaire par l'adoption en 2001 du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral, qui lie plus que jamais le sort des députés à celui du président de la République. La perte de crédit de François Hollande et les défaites aux élections intermédiaires ne peuvent que multiplier les pressions des parlementaires en faveur d'une réorientation de la politique menée, quelle qu'elle soit. On peut également invoquer, dans le cas du PS, l'impact des primaires, qui ont conduit à deux reprises, en 2011 et 2017, à sélectionner un candidat porteur d'une ligne différente de celle de la majorité de son parti.

De manière plus générale, il apparaît de plus en plus évident que l'élection présidentielle au suffrage universel et le scrutin majoritaire à deux tours en vigueur pour les élections législatives, dans un contexte de morcellement des forces politiques et de volatilité électorale croissants, aboutissent à la production de majorités politiques de moins en moins représentatives et, donc, de plus en plus fragiles et contestées. En 2012, le succès de François Hollande et la majorité parlementaire absolue obtenue par les députés socialistes ont fait un temps oublier que le PS ne

rassemble en moyenne depuis les années 1990 qu'un quart des suffrages exprimés au premier tour des élections législatives, dans un contexte de baisse constante et régulière de la participation.

Tout s'est passé au fond comme si François Hollande et les hiérarques socialistes n'avaient pas pris la mesure de ces nouvelles contraintes. Ils semblent avoir surestimé la force des institutions, marqués qu'ils sont peut-être par le souvenir de François Mitterrand. Dès lors, si François Hollande est un martyr du mitterrandisme, c'est peut-être moins en raison du double discours de Mitterrand, comme l'affirme Marcel Gauchet, que de sa manière de gouverner, restée une référence pour beaucoup d'entre eux. Or le président de la Ve République ne peut plus guère aujourd'hui s'appuyer seulement sur sa légitimité électorale et sur les instruments du parlementarisme rationalisé pour imposer son autorité. Faute de l'avoir compris et d'avoir trouvé les voies pour construire un compromis durable entre toutes les sensibilités de la majorité, les socialistes ont œuvré collectivement à leur perte.

RÉSUMÉ

La débâcle des socialistes aux élections de 2017 a des causes multiples, qui ne tiennent pas qu'aux politiques menées et aux promesses non tenues. L'incapacité de François Hollande à discipliner sa majorité compte pour beaucoup dans le discrédit qui a frappé à la fois le Président et son parti. Cette incapacité est un effet non anticipé des primaires ouvertes et des choix initiaux opérés par le Président pour composer son gouvernement. En négligeant les rapports de force internes à son parti, François Hollande a affaibli et divisé ce dernier, et l'a conduit à sa perte.

Michaël Bardin

LES PARTIS POLITIQUES ET L'OUTIL NUMÉRIQUE

Comme l'affirme Vinton Cerf, internet est un « facilitateur de droits » offrant à la population « de nouvelles manières […] d'exercer leurs droits humains et civiques »[1]. En ce sens, il était inévitable que les partis politiques s'intéressent à la « révolution technologique ». La conséquence directe de cette rencontre est une modification profonde, non pas de la politique en elle-même, mais de la manière de « faire de la politique ». Plus simplement, il n'est plus aujourd'hui de campagne électorale réussie sans une communication numérique maîtrisée. Cela étant, ce n'est sans doute pas le volet le plus intéressant de l'utilisation de l'outil numérique par les partis en ce qu'elle apparaît comme une évolution inéluctable. L'affirmation de Vinton Cerf prend tout son sens avec l'émergence de « partis politiques numériques », qui se fondent sur une crise de la représentation relayée par une double idée : une contestation latente et le replacement du citoyen au cœur de la vie politique.

La contestation prend sa source dans des critiques récurrentes adressées aux partis politiques. Il s'agit tout autant d'une contestation de la professionnalisation de la vie politique que de l'incapacité de ces derniers à remédier à une situation sociale dégradée. Le second fondement de ces partis numériques prend acte de ces différents éléments pour conclure que la seule issue consiste à replacer le citoyen-électeur au centre de la vie politique. En clair, l'inefficacité des partis conduit les citoyens à chercher à assumer directement ce que la représentation n'est plus

1. Vinton G. Cerf, « Internet Access Is Not a Human Right », *The New York Times*, 4 janvier 2012. Vinton Cerf a créé, avec Bob Kahn, la suite TCP/IP (l'ensemble des protocoles utilisés pour le transfert des données sur internet). Colauréat du prix Turing en 2004, il est considéré comme l'un des pères fondateurs du réseau internet.

à même de faire. La coïncidence entre une crise du régime représentatif que l'on estime sans précédent et le développement d'internet et des facilités de communication qui en découlent n'est pas fortuite. L'influence du numérique sur les citoyens et sur ce qu'ils attendent de leurs représentants est indéniable : le développement des médias grâce aux nouvelles technologies, avec même un dépassement des médias classiques au profit d'une information, dont la qualité et la justesse restent à définir, par les réseaux sociaux démontre que le cadre de la représentation s'est complexifié et que les rapports du citoyen à la politique ont clairement changé. Aujourd'hui, aucun responsable politique ne saurait se soustraire à une légitimité médiatique aux contours, si ce n'est incertains, du moins fluctuants.

Il s'agit là du premier « choc » en matière de culture politique, qui cependant est immédiatement suivi d'un second : si le citoyen est désormais « informé » quasiment en temps réel, il lui est également possible de s'exprimer et même de contester, là encore, en temps réel. De fait, la crise de la représentation actuelle n'est pas seulement imputable à l'évolution vers un espace public modernisé et connecté, mais également à la prise de conscience qu'au-delà de la contestation une capacité d'action simplifiée par l'outil numérique est possible.

Point de départ ou simple relais, le numérique est aujourd'hui tout autant un outil de communication qu'un moyen d'éveil politique. Cela dit, le renouveau de la politique, et des partis, grâce au numérique reste discutable.

D'un outil de communication à un moyen « d'éveil politique »

La communication politique modernisée

La campagne présidentielle française de 2017 a révélé aux yeux du grand public toute l'ampleur d'un aspect souvent ignoré de la « révolution numérique ». Pour la première fois, l'ensemble des candidats ou presque a clairement assumé le fait de mener une campagne électorale où les agences de stratégie numérique se sont imposées comme un élément incontournable. L'outil numérique n'est pourtant pas nouveau et il intéresse les partis politiques français depuis la campagne présidentielle de Barack Obama en 2008 – considérée comme un modèle du genre.

Sans entrer dans des considérations trop techniques, un exemple tel que la plateforme NationBuilder permet d'illustrer les mécanismes de cette stratégie numérique. Sous cette appellation emphatique se cache

un système de gestion de contenu (souvent appelé CMS pour *content management system*) créé en 2009 aux États-Unis. Quelle que soit la structure « cliente », le modèle proposé repose sur quatre éléments : un *site internet* qui va servir de base au développement d'une *communauté* et permettre, une fois l'adhésion à cette dernière entérinée, d'organiser des *collectes de fonds* (le *fundraising* traditionnel aux États-Unis), mais aussi et surtout de mettre en œuvre une *communication* plus efficace car plus ciblée. Dans sa partie visible, la stratégie de communication se fonde sur une double acceptation : celle d'une adhésion, qui entraîne celle de la fourniture de données personnelles. Jusqu'ici, rien de très innovant, puisque le soutien des militants et des sympathisants est une donnée assez classique des campagnes politiques. Où l'outil numérique devient orwellien, c'est dans la capacité des CMS à optimiser les données personnelles fournies. Ainsi, NationBuilder permet, par l'intermédiaire d'une fonction « *Match* », d'automatiser la collecte de données personnelles issues de plusieurs réseaux sociaux (Facebook, LinkedIn, Twitter, etc.) grâce à une simple adresse e-mail. Par là même, au-delà de l'adhérent, c'est l'ensemble de son réseau social et de son activité numérique qui sont analysés. Mais l'outil va plus loin : il se « nourrit » plus largement encore puisqu'il recoupe ces informations avec d'autres types de données, publiques (celles de l'Insee, par exemple) ou privées (par l'achat ou la location de bases de données collectées par des entreprises). Et si toutefois ce ciblage électoral et militant semble trop superficiel et dégagé de toute réalité pratique, qu'à cela ne tienne, des applications rendent possible de mesurer l'activité numérique d'un utilisateur (Klout) ou de le géolocaliser (Foursquare) et, parce qu'il est des éléments inhérents à toute campagne électorale, une application telle que Knockin permet de gérer un fichier de militants, une cartographie électorale, et donc de mettre en place des campagnes de porte-à-porte rationalisées.

À l'heure des débats sur le fichage de masse et les atteintes à la vie privée, et alors que la fonction « Match » de NationBuilder est proposée aux clients français depuis 2013, elle n'a été désactivée en France qu'à la fin du mois de mars 2017 après une négociation entre la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et l'éditeur.

En lien direct avec l'élection présidentielle de 2017 et au regard de l'usage quasiment systématique de ces nouveaux instruments par les candidats, il convient de constater qu'il ne s'agit pas là d'une « méthode miracle » conduisant irrépressiblement à la victoire. Cependant, il s'agit sans doute non seulement d'une nouvelle manière de conduire, et même de rationaliser, les campagnes électorales, mais aussi et surtout d'un

« démultiplicateur d'effets ». De ce point de vue, l'efficacité de la campagne d'Emmanuel Macron doit beaucoup aux outils numériques, tant en ce qui concerne la faculté d'atteindre puis de mobiliser un électorat potentiel que de s'assurer de l'efficacité des actions entreprises. Les outils numériques ont été utilisés pour « scénariser » la campagne : susciter l'attente, alimenter les interrogations et même la curiosité, et mettre en scène les réponses. En bref, appliquer des méthodes relevant du pur marketing.

Néanmoins, au-delà de la stratégie de communication politique, et pour reprendre une expression en vogue dans le monde économique, internet peut agir comme une sorte d'« incubateur politique » calqué sur le modèle désormais connu des incubateurs d'entreprises (autrefois désigné comme des « pépinières »). Par simplification, internet tend à servir soit de lit, soit de relais. Mais à quoi ? À une contestation latente

à l'égard des institutions, de la classe politique ou des partis politiques. En ce sens, internet et le numérique constituent un vecteur de cristallisation de cette contestation qui sert de tremplin à un investissement citoyen nouveau dans la vie politique.

Un vecteur de cristallisation de la contestation

L'apport majeur de l'outil numérique à la vie politique se trouve sans doute dans l'émergence de nouveaux mouvements. Le numérique est un formidable « accélérateur de démocratie », et il change, dans une profondeur qui reste à déterminer, les démocraties. Tout se dit et s'écrit sur ces nouveaux mouvements, définis comme les premiers éléments d'une *e-démocratie*, incarnation de la politique du futur et du basculement d'une démocratie de représentation à une démocratie de participation. Dans tous les cas, la naissance de ces mouvements est guidée par un phénomène de rejet des partis et du système existants dans un contexte économique, politique et social difficile. L'émergence d'En Marche ! en est un exemple, mais d'autres en Europe ont cristallisé un malaise plus profond et plus ancien. L'émergence du Mouvement 5 étoiles en Italie est due aux errements de la classe politique mais également aux difficultés économiques du pays. Le cas de Podemos en Espagne, fondé en 2014, s'explique lui aussi par une crise économique et sociale qui dure depuis 2008 et par un bipartisme qui est resté quasiment inchangé depuis la transition démocratique.

Cela étant, la naissance de ces mouvements n'est pas toujours le fruit d'un malaise aussi « profond », comme le démontre l'exemple du Parti pirate en Suède. Né en 2006, son nom même est une bravade à l'encontre des premières mesures de lutte contre le téléchargement illégal. À dire

vrai, ce ne sont pas tant les résultats électoraux du parti qui sont remarquables que l'établissement et la diffusion d'un modèle par le seul biais d'internet. En effet, au plus haut de leur popularité, les pirates suédois ne recueillaient guère plus de 7 % des voix lors des élections européennes de 2009 – ce qui leur permit d'obtenir deux sièges. Seuls peut-être le Parti pirate allemand (deux cents élus régionaux et municipaux) et plus récemment les pirates islandais (dix députés sur les soixante-trois sièges de l'Althing) font montre d'une insolente réussite. Il n'empêche que le Parti pirate suédois va inspirer la création de partis pirates dans plus de soixante pays (et même d'un Parti pirate international en 2010 et d'un Parti pirate européen en 2014).

La souplesse structurelle et la possibilité d'utiliser librement l'*étiquette* « Parti pirate » sont autant d'éléments favorisant la diffusion du modèle ; car, pour le reste, les partis pirates s'engagent surtout sur un libre accès « aux informations culturelles et scientifiques ». Plus sûrement, un parti pirate est une organisation peu marquée politiquement qui permet – aux candidats comme aux électeurs – d'exprimer leur défiance à l'égard des partis traditionnels. Fondé ou non, et au gré des difficultés économiques et politiques, le souhait de renouveler la classe politique s'est mué en un véritable antipartisme institutionnalisé visant à replacer le citoyen au cœur du débat politique.

Cet antipartisme est présent à divers degrés dans toutes ces formations nées sur internet ou grâce à internet. Si l'outil numérique n'est pas toujours l'instigateur de ces mouvements, il en est systématiquement le catalyseur.

Ainsi, Podemos trouve son origine dans le mouvement 15-M (pour 15 mai 2011, date des manifestations organisées dans plus de soixante villes espagnoles), que la presse rebaptisera « mouvement des Indignés ». L'initiative de ce mouvement va en « fédérer » d'autres – notamment une autre association citoyenne (La vraie démocratie maintenant !), disposant d'une large audience sur les réseaux sociaux et dont la devise, plus qu'évocatrice, est « Nous ne sommes pas des marchandises dans les mains des politiciens et des banquiers ». Le point d'orgue de ce mouvement citoyen est la « marche pour la dignité » qui s'est déroulée à Madrid en mars 2014, soit quelques semaines avant les élections européennes. Cette importante mobilisation fait écho à la publication en ligne d'un manifeste signé par une trentaine d'intellectuels, de journalistes et autres personnalités de la société civile. Intitulé *Prendre les choses en main : convertir l'indignation en changement politique*, son retentissement constitue l'acte de naissance du parti politique Podemos. Après un succès d'estime lors des

élections européennes (8 % des voix et cinq sièges au Parlement) grâce à un programme essentiellement basé sur les revendications des manifestants anti-austérité et sur une tête de liste médiatique, Pablo Iglesias, jeune professeur de science politique, Podemos s'impose surtout durant les élections générales de 2015 et de 2016, lorsqu'il parvient à faire entrer au Parlement espagnol soixante et onze députés et seize sénateurs.

Ce succès électoral n'atténue pas pour autant l'antipartisme de la formation qui, selon son leader, « n'est un parti politique que pour des raisons légales ». Un tel positionnement n'est pas sans susciter des commentaires et même des critiques. À titre d'exemple, le politologue espagnol José Ramón Montero estime que Podemos est « une force politique [dont les] caractéristiques idéologiques initiales combinent, à des doses plus ou moins importantes, et de manière extrêmement simplifiée, le néopopulisme, l'anti-européanisme, l'antipartisme, et l'anti-systémisme, avec un gauchisme maximaliste appliqué sans beaucoup de nuances à toutes les causes et à tous les dirigeants[2] ».

Une telle définition fait écho, au moins partiellement, au positionnement du Mouvement 5 étoiles. Né du blog d'un comique italien, Beppe Grillo, et d'une structuration des échanges entre ses sympathisants grâce aux réseaux sociaux, ce mouvement cultive une marginalité assumée puisqu'il a toujours refusé de bénéficier des financements publics offerts aux partis politiques et que, contrairement à Podemos, qui semble plus hésitant, il rejette toute alliance d'envergure avec les partis traditionnels.

Ces mouvements quasiment créés sur internet prônent une cyberdémocratie. L'idée de départ est, entre autres, de donner aux citoyens une influence directe sur leurs représentants, mais aussi de faire que les représentants soient plus représentatifs des citoyens. En bref, il s'agit de mettre en œuvre une politique permettant, selon le porte-parole de Podemos, aux « gens normaux de faire de la politique » (mais *quid* de la définition des gens normaux ? Une personne n'ayant jamais exercé de mandat ?) et de provoquer ainsi un renouveau de la classe politique.

Cette même idée se retrouve dans les statuts du Mouvement 5 étoiles, qui prévoient que nul ne peut se porter candidat pour le mouvement s'il a déjà participé, sous une autre étiquette, à une compétition électorale, ou encore si son casier judiciaire n'est pas vierge. Autant dire qu'avec de tels prérequis le parti s'évite tout problème de transfugisme… Si Podemos est moins précis sur la question, le système de primaires en ligne qu'il a instauré permet d'ouvrir largement la compétition électorale.

2. José Ramón Montero, « Podemos como laboratorio político », *El País*, 13 juin 2014.

Dans les deux cas, et presque logiquement, ces formations laissent une large place à des profils habituellement sous-représentés au sein de la classe politique (la moyenne d'âge est très inférieure à ce qu'il en est au sein des partis traditionnels, la parité est très largement respectée, les candidats sont issus de la société civile et dotés le plus souvent d'une expérience plus militante que politique). En définitive, c'est surtout de ce point de vue que ces mouvements concrétisent leur rejet des partis, car en matière de fonctionnement la différence est moins évidente.

La réalité de la nouveauté numérique en politique

Nouveaux mouvements, nouvelles méthodes ?

Le point commun à ces formations est leur volonté de promouvoir une démocratie renouvelée et participative par le biais d'internet et des nouvelles technologies – pour reprendre des termes à la mode et aux contours quelque peu abscons, une « démocratie liquide » ou « délégative », qui offrirait une synthèse de la démocratie représentative et de la démocratie directe.

Encore faut-il, au-delà des mots, la mettre en œuvre, et c'est sans doute là que le bât blesse. De ce point de vue, seuls les partis pirates y sont parvenus, notamment par l'utilisation du logiciel LiquidFeedback, sorte de plateforme d'idées qui peut être enrichie par les utilisateurs et qui permet le vote et l'adoption de propositions. En y regardant de plus près, des partis comme Podemos et *a fortiori* le Mouvement 5 étoiles sont assez loin de ce modèle. La prise de décision, même sous couvert de consultations, conduit parfois à ce que certains désignent comme un « centralisme cybercratique »[3].

Ainsi, les statuts de Podemos (consultables en ligne) affirment que le mouvement est « la structure organisationnelle la plus démocratique, ouverte et plurielle, qu'a connue le pays ». Fondé autour d'une « assemblée citoyenne » regroupant l'ensemble des adhérents, Podemos présente un « conseil citoyen » constitué de dix-sept dirigeants locaux et nationaux, de soixante-deux membres élus par l'assemblée citoyenne et d'un secrétariat général. Par ailleurs, et ici les statuts du parti espagnol sont plus discrets, un « conseil de coordination » (composé de dix à

3. Cf. notamment Stefano Ceccanti et Salvatore Curreri, « I partiti antisistema nell'esperienza italiana : il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso », *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n° 3, 2015, p. 799-832.

quinze personnes) est nommé par le conseil citoyen, sur proposition du secrétaire général. Ce dernier conseil a pour fonction de coordonner les travaux des différentes instances et d'assumer celles qui ne relèveraient pas du conseil citoyen.

Face à une telle structure, certains observateurs, comme Antonio Elorza, n'ont pas hésité à faire un parallèle entre cette organisation et celle de l'Union soviétique[4]… La souveraineté est bien confiée à la base, mais les décisions politiques sont prises par le sommet. En pratique, l'examen minutieux des statuts permet d'affirmer que l'influence de la base ne s'exerce, de manière effective, qu'au moment de la désignation des organes de direction et surtout du secrétaire général. En dehors de cette période, toutes les instances sont subordonnées aux décisions politiques de ce dernier. La seule manière de s'opposer, prévue par les
50 statuts, est d'engager une procédure de destitution, qui ne peut être initiée qu'à la demande de 30 % des membres de l'assemblée citoyenne, soit 30 % de la totalité des adhérents.

Quant au « non-parti » Mouvement 5 étoiles (comme il se désigne lui-même), il a adopté des « non-statuts » (consultables en ligne) qui tiennent en tout et pour tout en huit articles. En dehors du fait de déclarer que cette formation est « une plateforme de discussion et de consultation qui a pour origine et épicentre le site internet du mouvement », que l'adhésion est gratuite et que la participation se fait exclusivement par l'intermédiaire du site, pas un mot sur le fonctionnement interne ou les modalités de participation des adhérents. Et pour cause, cette participation se concrétise sous la forme de sondages et de questions qui sont déterminés, sur le fond comme sur la forme, par les dirigeants. Cette absence d'organisation met en évidence la forte personnalisation du mouvement autour du personnage de Beppe Grillo.

En définitive, à l'heure où le recours aux primaires est devenu dans tous les partis politiques presque incontournable, l'implication directe du citoyen dans le processus de décision politique, prônée par ces mouvements, reste assez limitée. Par ailleurs, la concrétisation exclusive ou presque de cette participation par le biais d'internet soulève au moins deux remarques. D'une part, les deux mouvements disposent du monopole de l'information : leurs adhérents ne peuvent se prononcer que sur ce qui leur est proposé. Par extension, ce monopole dégage les dirigeants de tout contrôle immédiat et continu. D'autre part, la participation *via*

4. Antonio Elorza, « Podemos *ou le léninisme aimable* », *Histoire & Liberté*, n° 58, 2015, p. 115-128.

internet n'est en aucun cas obligatoire. Ainsi, cela revient à ériger en « volonté », sinon des citoyens, du moins des adhérents, ce qui n'est souvent que le choix d'une minorité. À titre d'exemple, le Mouvement 5 étoiles revendique cent trente-cinq mille adhérents en 2017, mais les différents sondages et questionnaires régulièrement proposés ne recueillent en moyenne que trente mille réponses. De même, en 2014, Pablo Iglesias devient le premier secrétaire général de Podemos avec 88,6 % des voix, soit le soutien d'environ quatre-vingt-quinze mille sympathisants. Un véritable plébiscite qu'il convient pourtant de relativiser au regard des plus de deux cent cinquante mille inscrits qui pouvaient effectivement participer à cette élection[5]. Par ailleurs, la totalité des soixante-deux membres du conseil citoyen, qui ont été désignés lors de ce même scrutin, formait une liste présentée et soutenue par l'équipe d'Iglesias. Dans tous les cas, ces différentes remarques démontrent soit que l'utilisation de l'outil internet ne suffit pas forcément à remobiliser l'électorat, soit qu'il n'est pas le meilleur moyen de s'adresser à ce même électorat.

L'apport à la démocratie

Le difficile passage de la contestation à l'exercice du pouvoir

Si ces formations semblent plus à même d'entendre la voix des citoyens, il reste à s'interroger sur leur apport au débat démocratique et au bon fonctionnement des institutions. Et de ce point de vue, les positionnements divergent clairement et de nombreuses interrogations restent en suspens.

Pour des raisons différentes, il est encore difficile aujourd'hui de mesurer l'impact réel des partis pirates ou d'une formation comme Podemos. Les responsables politiques élus sous l'étiquette des premiers occupent une position souvent trop marginale pour exercer une réelle influence. Seule la victoire du Parti pirate islandais lors des élections législatives d'octobre 2016 est véritablement significative. Sans réellement d'états d'âme, ce dernier, après avoir échoué à former une coalition gouvernementale, s'est allié au Mouvement des verts et de gauche ainsi qu'aux centristes du Parti du progrès.

Ce type de jeu d'alliances explique également les difficultés du Parlement espagnol à investir un gouvernement entre 2015 et 2016.

5. Un écart similaire peut être constaté à l'occasion de la deuxième assemblée citoyenne de Podemos, qui se déroule en février 2017. Pablo Iglesias est reconduit dans ses fonctions avec 89,09 % des votes, soit cent cinquante-cinq mille voix, alors que le mouvement revendique plus de quatre cent cinquante mille inscrits au moment du vote (Participa.Podemos.info).

Podemos est en partie responsable de cette période d'incertitude, notamment parce qu'il a refusé de s'allier avec le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE). Ce refus a été l'occasion de voir poindre des dissensions, qui perdurent en 2017, entre les deux leaders du parti : le secrétaire général, Pablo Iglesias, et le porte-parole de Podemos à la Chambre des députés, Íñigo Errejón. Si le premier semble rester fidèle à l'idée de mobilisation sociale du mouvement 15-M, le second prône un « changement de cap », avec une approche plus institutionnelle concrétisée par des alliances. Lors des élections générales anticipées du 26 juin 2016, Podemos rejette tout rapprochement avec le PSOE mais s'allie, au sein d'une coalition dénommée Unidos Podemos, avec Izquierda Unida (gauche radicale) et Equo (parti écologiste). Il faut d'ailleurs reconnaître que ce compromis a été décidé par les adhérents du mouvement lors d'une consultation en ligne, dont le taux de participation a été de 30 %.

Le refus de s'allier à d'autres partis politiques est une caractéristique du Mouvement 5 étoiles depuis son entrée au Parlement italien. Et ce, parfois au prix de blocages très importants. À titre d'exemple, le refus du parti de prendre position avec la majorité ou l'opposition pour la désignation des juges constitutionnels a conduit la Cour à travailler avec trois juges manquants pendant presque deux ans[6]. Ce refus systématique d'être un « parti comme les autres » (voire d'être simplement un « parti politique ») amène forcément à s'interroger sur la pérennité de tels mouvements.

Le devenir des partis numériques

L'antipartisme revendiqué renforce (au moins *a priori*) l'idée de mouvements populistes, mais il est aussi souvent le reflet d'une absence de projet politique clair. Le Mouvement 5 étoiles cultive ainsi une ligne politique parfois difficilement identifiable : défense de l'environnement, lutte contre la « malbouffe », sortie de la zone euro, opposition à l'immigration, ou encore réduction du temps de travail à vingt heures par semaine… Au début de l'année 2016, et après de longues tractations, le mouvement renonce à soutenir l'union civile pour les couples de même sexe[7] (malgré une consultation en ligne et le vote favorable de 80 % des participants) afin, selon les observateurs, d'éviter de s'aliéner les voix de droite en vue

6. Cf. Michaël Bardin, « La vie de la Cour constitutionnelle en 2015 », *Annuaire international de justice constitutionnelle, 2015*, vol. 31, 2016, p. 796-799.

7. Catherine Tzutzuiano, « Quand vouloir unir divise », *La Lettre d'Italie*, n° 8, 2016, p. 11-12.

des élections municipales. Ces quelques exemples constituent surtout des éléments rassembleurs, si ce n'est « racoleurs », sans aucune logique d'ensemble. En rassemblant aussi bien des électeurs de gauche et de droite que des abstentionnistes, le Mouvement 5 étoiles est certes devenu une formation de premier plan (tant par son nombre d'élus que d'adhérents), mais qui n'est sans doute que le « réceptacle du moment » des frustrations de l'électorat italien. Grâce à ses résultats électoraux inattendus, le non-parti a accédé, en quelques années, à d'importantes responsabilités à tous les niveaux de décision (au Parlement italien, au Parlement européen, dans les conseils régionaux et municipaux) et mesure désormais toute la difficulté que recouvre l'exercice du pouvoir : dissensions au sein de la direction du mouvement, exclusion de certains membres à la suite de critique sur la « démocratie interne », remise en cause de la probité de proches collaborateurs de Virginia Raggi, élue premier édile de Rome en 2016, etc. Un phénomène que connaît également Podemos, qui risque d'éprouver des difficultés à soutenir les revendications parfois contradictoires des mouvements citoyens comme 15-M tout en formant des alliances politiques.

Reste le modèle, plus international, proposé par les partis pirates. Ces derniers renvoient clairement davantage à un « concept » qu'à une force politique organisée. Le modèle existe grossièrement et, puisque c'est le leitmotiv, il est « libre d'accès ». Il suffit pour s'en convaincre d'observer les conditions d'adhésion au Parti pirate international (qui reprend les principes posés dès 2006 par le Parti pirate suédois pour l'utilisation de l'étiquette « pirate ») : il convient de souscrire à la philosophie de l'association, d'utiliser le mot « pirate » dans sa dénomination et de fonctionner sur des principes démocratiques.

Cela dit, c'est surtout la faiblesse des propositions de cette formation qui la condamne à de faibles résultats électoraux. En dehors de la lutte pour le libre accès à la culture, cette dernière semble surtout avoir des revendications : beaucoup de critiques pour peu de propositions. Le caractère participatif de l'élaboration de son programme actuel (les propositions des adhérents qui recueillent le plus de soutien sont ensuite discutées, amendées et finalement votées, tout le processus se déroulant en ligne) constitue bien une nouveauté, mais qui, pour l'instant, conduit à un résultat d'une pertinence limitée.

C'est finalement ce qui lie tous ces mouvements politiques nés ou popularisés par le biais d'internet et des nouvelles technologies qui constitue peut-être leur limite : la volonté de passer d'une activité de contestation à une véritable activité politique au sein des institutions,

tout en respectant la « participation active » promise aux adhérents – autrement dit, comme pour n'importe quel parti politique, le passage à un programme qui devra être fidèlement mis en œuvre avec transparence et cohérence.

RÉSUMÉ

Les partis politiques n'échappent pas à la révolution numérique. Si internet bouleverse la communication politique, il est aussi le lieu où se cristallisent les critiques et éventuellement les attentes des électeurs. Mais, au-delà, l'outil numérique s'avère être un moyen pour les citoyens de se substituer aux partis politiques ou tout au moins de participer plus étroitement à la vie politique.

Bernard Dolez
Annie Laurent

MODES DE SCRUTIN ET SYSTÈME DE PARTIS

La question du mode de scrutin est un marronnier des campagnes électorales françaises, et celle de 2017 n'a pas échappé à la règle : tous les candidats (à l'exception notable de François Fillon) ont plaidé pour l'instauration de la représentation proportionnelle ou pour l'introduction d'une dose de proportionnelle. En cette matière, plus qu'en toute autre, les propositions des uns et des autres ne sont jamais exemptes de calculs politiques. Selon la loi « micro-méga » de Josep Colomer, « *the large prefer the small and the small prefer the large*[1] » : les grands partis préfèrent les assemblées de petite taille, les circonscriptions de faible magnitude et une formule majoritaire ; les petits partis préfèrent les vastes assemblées, les circonscriptions de grande taille et la représentation proportionnelle avec des quotas élevés.

En France, cependant, le débat politique sur la question du mode de scrutin porte uniquement sur la formule électorale. Les partis à vocation majoritaire sont, sinon en discours mais au moins en pratique, favorables au scrutin majoritaire ; les petits partis sont proportionnalistes. La question est rarement posée sous un angle normatif, mais presque systématiquement abordée sous l'angle de ses effets sur le système partisan, au prisme de la seule vie politique française. La littérature scientifique, ou du moins la faible part qui en est diffusée au-delà des cercles académiques, est instrumentalisée par les partis, et le débat public s'appuie sur deux axiomes : le fait majoritaire repose sur le scrutin à deux tours ; la représentation proportionnelle favorise la représentativité politique de l'assemblée.

1. Josep M. Colomer, « The Strategy and History of Electoral Choice System », in *id.* (dir.), *Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004, p. 3.

Ce tropisme s'explique en partie par ce que l'on doit à un Français, Maurice Duverger, qui a explicité les rapports entre formule électorale et système partisan dans *Les Partis politiques*[2]. Depuis, la littérature s'est attachée non seulement à quantifier ces effets mais aussi à mettre en lumière ceux des autres éléments de la règle électorale. Les travaux plus récents soulignent, pour leur part, l'importance des interactions entre le mode de scrutin et les éléments de contexte, institutionnel ou politique, propres à chaque pays.

La controverse initiale : formule électorale et système partisan

La loi et l'hypothèse de Duverger, et leurs fondements

Selon Duverger, la formule électorale modèle le système partisan. Ses effets peuvent se résumer en deux propositions : le scrutin de circonscription à un tour tend à produire un système bipartisan, tandis que la représentation proportionnelle et le scrutin à deux tours favorisent le multipartisme. Systématiquement citées dans tous les travaux ultérieurs consacrés aux effets des modes de scrutin, les conclusions formulées par Duverger en 1951 sont aujourd'hui indissolublement liées à son nom. La communauté scientifique a fait sienne la distinction posée par William Riker en 1982, qui a baptisé la première proposition « loi de Duverger » et présenté la seconde comme « l'hypothèse de Duverger »[3].

Dans *Les Partis politiques*, Duverger restait cependant prudent puisqu'il soulignait que ses conclusions devaient être considérées comme des tendances, déduites de l'étude d'un nombre restreint de pays, d'où la possibilité de contre-exemples. Les travaux ultérieurs suscités par son œuvre montrent que Duverger avait raison d'être prudent, même si de nombreuses recherches empiriques, que ce soit des études de cas ou des études multipays, ont validé les grandes tendances qu'il avait dégagées. Mais de nombreux auteurs contesteront le « déterminisme institutionnel » de son approche. D'autres souligneront que les conclusions qu'il avait livrées sont certes pertinentes à l'échelon local, celui de la circonscription électorale, mais contestables à l'échelle nationale, comme l'illustre l'exemple du Canada. Bernard Grofman et ses coauteurs estiment ainsi que « la "loi" de Duverger semble davantage marquée par ses exceptions

2. Paris, Armand Colin, 1951.
3. William H. Riker, « The Two-Party System and Duverger's Law : An Essay on the History of Political Science », *The American Political Science Review*, vol. 76, n° 4, 1982, p. 753-766.

que par les exemples qui la valideraient […]. La prédiction d'un système bipartisan au scrutin à un tour n'est pas réellement robuste[4] ».

Quoi qu'il en soit, l'un des mérites majeurs de Duverger a été de proposer un cadre théorique susceptible d'expliquer l'impact de la formule électorale sur le système partisan. Il distingue deux types d'effets : les « effets mécaniques » et les « effets psychologiques » des modes de scrutin. Les « effets mécaniques » renvoient à la manière dont s'opère le transfert des voix en sièges : au scrutin majoritaire à un tour, le succès du parti majoritaire en voix est ainsi considérablement amplifié en sièges. Le parti arrivé en tête l'emporte dans un grand nombre de circonscriptions, alors que le parti arrivé en troisième position est gravement sous-représenté. Les « effets psychologiques » désignent la propension des partis et des électeurs à anticiper les effets mécaniques de la règle électorale. Les partis sont ainsi susceptibles de modifier leur décision de participer ou non, seuls ou en alliance, à la compétition électorale, au regard de leurs chances de succès. De leur côté, les électeurs peuvent également ajuster leur comportement aux chances de succès des différents partis en compétition et délaisser leur candidat préféré s'ils estiment qu'il n'a aucune chance de l'emporter au profit d'un candidat mieux placé. Ce comportement sera plus tard qualifié de vote « stratégique » ou, en France, de vote « utile ». Selon Duverger, ces deux effets ne doivent pas être dissociés. Les effets psychologiques sont le produit des effets mécaniques : c'est bien parce qu'ils ont peu de chances de remporter localement l'élection que les tiers partis finissent par perdre leurs électeurs. Au scrutin à un tour, effets mécaniques et effets psychologiques se conjuguent ainsi pour favoriser ou maintenir le bipartisme.

Pour Duverger, cependant, le scrutin à deux tours et la proportionnelle n'incitent guère au vote stratégique, contrairement au scrutin à un tour. Sur ce point aussi, ses travaux ont été abondamment discutés. Mais, cette fois, les conclusions auxquelles il avait abouti ont été plutôt élargies. Garry Cox montre que le vote stratégique existe quel que soit le mode de scrutin[5]. Selon la loi « M + 1 » qu'il a énoncée, le nombre de listes ou de candidats viables est égal à la magnitude (c'est-à-dire le nombre de sièges en jeu par circonscription) plus un ou, en cas de scrutin à deux tours, au nombre de candidats susceptibles d'être qualifiés plus un.

4. Bernard Grofman, André Blais et Shaun Bowler (dir.), *Duverger's Law of Plurality Voting: The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*, New York (N. Y.), Springer, 2009, p. 2.

5. Garry W. Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Le scrutin à deux tours, tel que celui utilisé en France pour l'élection présidentielle, est donc susceptible de conduire les électeurs à se comporter de façon stratégique, c'est-à-dire à renoncer à donner leur voix à leur candidat préféré au profit d'un des deux candidats présentant *a priori* de meilleures chances. De manière symétrique, un autre type de calcul stratégique peut aussi conduire les électeurs à délaisser leur candidat préféré, s'il semble certain de se qualifier pour le second tour. Le premier tour devient alors l'occasion d'adresser un « signal ». L'élection présidentielle française de 2002 constitue bien entendu le meilleur exemple de « vote stratégique inversé » : 10 % des électeurs avaient alors voté pour un autre candidat que leur candidat préféré, persuadés que le second tour opposerait Jacques Chirac à Lionel Jospin.

58

L'œuf ou la poule ?

Mais le système électoral produit-il vraiment le système partisan, comme l'avance Duverger en 1951 ? Cette conception est immédiatement réfutée par Georges Lavau puis par Seymour Lipset et Stein Rokkan, qui affirment qu'en matière de système partisan ce sont les réalités idéologiques, sociales, culturelles et historiques qui l'emportent sur les modes de scrutin[6]. Duverger nuance alors ses conclusions : « le mode de scrutin n'a pas un rôle moteur, mais plutôt un rôle de frein ou d'accélérateur[7] » dans la construction et la transformation des systèmes de partis. Les critiques reprennent quelques années plus tard, les unes inversant le sens de la causalité, les autres mettant l'accent sur sa très faible influence ou sur le caractère monocausal de l'explication, plusieurs facteurs pouvant, selon les cas, expliquer le changement de système partisan. On soulignera notamment le degré de polarisation idéologique (sur l'échelle gauche-droite) entre partis et l'existence de partis anti-système, ou encore les clivages, plus ou moins anciens, qui divisent les démocraties occidentales. Aux anciens clivages Église / État et centre / périphérie se sont ajoutés les clivages rural / urbain, possédants / travailleurs et réformateurs / révolutionnaires, ainsi que, depuis la fin des années 1990, les clivages matérialiste / postmatérialiste et ouvert / fermé (ou cosmopolite / ethnocentriste). De leur côté, d'autres recherches soulignent le fait que l'influence du système électoral sur le système partisan ne peut être établie avec certitude,

6. Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1953 ; Seymour M. Lipset et Stein Rokkan (dir.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York (N. Y.), The Free Press, 1967.

7. Maurice Duverger, préface à Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*, *op. cit.*

la relation causale étant bidirectionnelle ou, au pire, totalement inversée. C'est d'ailleurs dans cette dernière perspective que s'inscrivent les études sur les pays, notamment la Belgique, la Norvège et le Danemark, où l'existence d'un système multipartisan a précédé la décision de mettre en place un mode de scrutin proportionnel, ou bien les recherches qui interrogent l'effet d'un changement du système partisan sur le choix d'un (nouveau) système électoral.

Mieux appréhender les effets de chaque composant du mode de scrutin

Quels outils pour mesurer quels effets ?

La loi et l'hypothèse de Duverger permettent de dégager des tendances quant aux effets de la formule électorale sur le système partisan – deux partis avec le scrutin à un tour, plus de deux partis avec le scrutin à la proportionnelle et le scrutin à deux tours –, sans toutefois qu'elles ne précisent le nombre exact de partis « prédit ».

Sur le plan empirique, le nombre de partis en compétition ne constitue pas, en soi, un élément suffisant pour qualifier le système partisan. On comprend aisément qu'un système de partis ne puisse se résumer au nombre de partis / candidats en compétition, chacun d'entre eux ayant un impact différent sur l'établissement ou le contrôle du pouvoir gouvernemental. Ainsi, quatre partis qui concourent peuvent très bien s'affronter dans un système qui est de fait bipartisan si deux d'entre eux ne « pèsent » que très peu. Mais si leur poids électoral est voisin, le système sera multipartisan.

La communauté scientifique s'est donc attachée à construire des indices synthétiques susceptibles de mesurer avec précision le degré de fragmentation du système partisan, afin de tester empiriquement la loi et l'hypothèse de Duverger. L'indice le plus utilisé, « le nombre effectif de partis » (*effective number of parties*, ENP), ou indice de Laakso et Taagepera[8], permet tout à la fois de compter le nombre de compétiteurs et de tenir compte, par une pondération, de leur force relative. Il peut être calculé en voix (*effective number of electoral parties*, ENEP = $1 / \Sigma\, v_i^2$) ou en sièges (*effective number of parliamentary parties*, ENPP = $1 / \Sigma\, s_i^2$). Par exemple, si quatre partis sont de force égale et représentent par hypothèse 25 % des voix, le nombre effectif de partis en voix est de 4. Mais, si deux

8. Markku Laakso et Rein Taagepera, « Effective Number of Parties : A Measure with Application to West Europe », *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, 1979, p. 3-27.

partis obtiennent chacun 40 % des voix, le troisième 15 % et le dernier 5 %, le nombre effectif de partis est alors de 2,9. En d'autres termes, plus l'indice est élevé, plus le système partisan est fragmenté. Mobilisé tant dans les analyses comparatives multipays que dans les études de cas, cet indice permet donc d'évaluer avec précision les effets du mode de scrutin sur le système partisan, tant sur le plan électoral que parlementaire. Arend Lijphart a ainsi utilisé l'indice de Laakso et Taagepera pour tester empiriquement la loi et l'hypothèse de Duverger sur vingt-sept pays industrialisés, entre 1945 et 1990[9]. Il a montré que le nombre effectif de partis représentés au parlement était de 2,0 au scrutin à un tour, de 2,8 au scrutin à deux tours et de 3,6 dans les systèmes proportionnels.

En revanche, cet indice ne nous dit rien sur le degré de déformation induit par un système électoral. Une des façons les plus simples et les

plus élégantes, utilisée par Lijphart, consiste à mesurer l'écart entre la proportion de sièges et la proportion de voix obtenues par le parti arrivé en tête. Selon Lijphart, cet écart est de 12,5 points pour les systèmes majoritaires (à un ou deux tours) et de 5,7 points pour les systèmes proportionnels, tandis que 37,5 % des suffrages exprimés suffisent en moyenne à un parti pour obtenir une majorité de sièges au suffrage majoritaire, alors que 46,3 % sont nécessaires à la représentation proportionnelle. Le rapport entre le nombre effectif de partis en sièges et le nombre effectif de partis en voix (ENPP / ENEP) fournit également un bon indicateur de l'effet de réduction propre à chaque mode de scrutin.

Des indices plus sophistiqués ont été proposés pour mesurer précisément le degré de disproportionnalité d'un système. Les plus souvent mobilisés sont au nombre de deux : l'indice de Loosemore et Hanby ($i_{LH} = \frac{1}{2} \Sigma (s - v)$, où s représente le pourcentage de sièges et v celui des voix) et celui de Gallagher ($i_G = \sqrt{\frac{1}{2} \Sigma (s - v)^2}$). Dans les deux cas, plus l'indice est élevé, plus le système est considéré comme disproportionnel[10].

Les distorsions voix / sièges sont donc fonction de la formule électorale : elles sont plus importantes dans le cadre de scrutins majoritaires (à un tour ou à deux tours) que dans celui des scrutins proportionnels, ces derniers tendant à moins pénaliser les petits partis. L'importance et surtout la régularité de ces déviations, notamment au Royaume-Uni, ont conduit

9. Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

10. John Loosemore et Victor J. Hanby, « The Theoretical Limits of Maximum Distortion : Some Analytic Expressions for Electoral Systems », *British Journal of Political Science*, vol. 4, n° 1, 1971, p. 467-477 ; Michael Gallagher, « Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems », *Electoral Studies*, vol. 10, n° 1, 1991, p. 33-51.

des chercheurs à s'intéresser à la « loi du cube », énoncée dès le début du XX^e siècle puis redécouverte un demi-siècle plus tard[11], pour prédire la distribution des sièges. Selon cette « loi », le scrutin uninominal majoritaire à un tour, tel qu'utilisé au Royaume-Uni, a pour effet mécanique d'amplifier la victoire du parti majoritaire en voix, et cette amplification prend la forme d'un exposant d'ordre 3, soit $s(a)/s(b) = (v(a)/v(b))^3$. Depuis lors, d'autres travaux en ont établi les fondements et ont montré qu'il était possible de formuler l'équation voix / sièges pour des scrutins proportionnels et pour le scrutin à deux tours, du moins sous réserve de conditions précisément énoncées[12].

Cependant, la délimitation des circonscriptions peut altérer le transfert voix / sièges et générer des biais de représentation. L'inégalité démographique entre circonscriptions (*malapportionment*) et le découpage partisan (*gerrymandering*) sont de nature à perturber, voire à inverser en termes de sièges, les résultats en voix. Ces dangers peuvent être conjurés, au moins partiellement, si l'on pose comme exigence le respect des principes de continuité territoriale et d'égalité démographique entre circonscriptions électorales. De ce point de vue, en France, le découpage cantonal adopté au lendemain de la loi du 17 mai 2013 instaurant le scrutin binominal majoritaire à deux tours pour les élections départementales constitue un progrès certain, puisque les trois cinquièmes des cantons n'avaient pas connu de modification de leurs limites depuis 1801 et que l'écart de population entre cantons était supérieur à un rapport de 1 à 10 dans la moitié des départements.

La formule électorale, simple pièce du mode de scrutin

Mais un système électoral ne se réduit pas à une formule électorale. Il est constitué d'un ensemble de règles, souvent très contraignantes, qui affectent notamment le degré de fragmentation et de proportionnalité d'un système partisan. Outre la formule électorale, deux facteurs sont désormais considérés comme majeurs du point de vue de leurs conséquences sur le système partisan : d'une part, la magnitude ; d'autre part, les seuils légaux pour participer à la répartition des sièges et, en cas de scrutin à deux tours, pour être qualifié au second tour. L'effet d'un mode

11. Maurice G. Kendall et Alan Stuart, « The Law of Cubic Proportions in Election Results », *British Journal of Sociology*, vol. 1, 1950, p. 183-197.

12. Rein Taagepera, « Seats and Votes : A Generalization of the Cube Law of Elections », *Social Science Research*, vol. 3, n° 2, 1973, p. 257-275 ; Bernard Dolez et Annie Laurent, « The Seat-Vote Equation in French Legislative Elections (1978-2002) », *French Politics*, vol. 3, n° 2, 2005, p. 124-141.

de scrutin peut donc être considéré comme le produit des interactions entre formule électorale, magnitude et seuils légaux, même si, comme nous le verrons, d'autres facteurs sont aussi susceptibles de jouer.

Au scrutin uninominal majoritaire à un tour, seule la formule électorale compte. Celui qui obtient le plus grand nombre de suffrages dans une circonscription est élu.

Au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, tel que celui utilisé actuellement en France pour les élections législatives, deux facteurs affectent le système partisan : d'un côté, la formule électorale (majorité absolue et 25 % des électeurs inscrits sur les listes électorales pour être élu au premier tour ; majorité relative en cas de second tour) et, de l'autre, le seuil légal pour accéder au second tour du scrutin. Ce seuil, initialement fixé à 5 % des suffrages exprimés en 1958, a été porté à 10 % des inscrits en 1967, puis à 12,5 % en 1978. Cela signifie qu'avec une abstention de 50 % un candidat doit obtenir plus de 25 % des suffrages exprimés pour pouvoir se maintenir. Le niveau du seuil (conjugué à celui de la participation électorale) a un impact direct sur le nombre de triangulaires et constitue une incitation plus ou moins puissante à la formation de coalitions électorales, voire à la fusion de partis, pour éviter d'être éliminé dès le premier tour.

Dans le cas de la proportionnelle, trois facteurs au moins jouent. Tout d'abord, la formule électorale, qui doit permettre à chaque parti d'obtenir une proportion de sièges correspondant à la proportion de voix obtenues. Cependant, il n'existe pas une seule forme de proportionnelle mais une diversité de méthodes proportionnelles. Celles-ci peuvent techniquement être regroupées en deux catégories, selon qu'elles utilisent un diviseur ou privilégient un quotient électoral (notamment celui de Hare) pour attribuer les sièges. Les petits partis sont avantagés par un quota élevé ou un écart important entre les diviseurs (par exemple, par la méthode de Sainte-Laguë modifiée, plus que par la méthode d'Hondt). En revanche, un quota moins important ou un faible écart entre les diviseurs favorise la représentation des grands partis[13].

Le second facteur est le seuil que les partis doivent franchir (à l'échelon national ou régional) pour participer à la distribution des sièges. L'introduction d'un seuil a pour objectif de limiter la fragmentation du paysage politique. Son niveau fait généralement débat puisque,

13. Sur la diversité des modes de scrutin proportionnels et les méthodes de calcul du passage des voix aux sièges, cf. Pierre Martin, *Les Systèmes électoraux et les modes de scrutin* (1994), 3e éd., Paris, Montchrestien, 2006.

plus il est élevé, plus il sera difficile d'accéder à la représentation. Dans les démocraties établies, il se situe généralement entre 4 et 5 % des suffrages exprimés (5 % en Allemagne, par exemple). Les petits partis sont d'autant plus pénalisés que le seuil est élevé.

Le troisième facteur affectant le degré de fragmentation et de proportionnalité d'un système partisan est constitué par la magnitude. Hormis quelques rares exceptions (Israël ou les Pays-Bas, autrement dit des pays de petite taille), les démocraties qui ont adopté une méthode proportionnelle organisent leurs élections dans le cadre de circonscriptions où le nombre de sièges en jeu varie d'une circonscription à l'autre en fonction de leur population. De manière générale, plus la magnitude est grande, plus les petits partis ont de chances d'être représentés et plus le scrutin est proportionnel. Rein Taagepera et Matthew Shugart ont montré que la proportionnalité de la représentation proportionnelle n'était réelle que si la magnitude était au moins égale à cinq[14]. L'importance de la magnitude est telle que ce facteur a pu être présenté comme « le facteur décisif »[15]. La coexistence de ces deux facteurs, la magnitude et le seuil, permet de comprendre pourquoi la représentation proportionnelle ne garantit pas à tous les partis présents dans une compétition politique d'obtenir des sièges, les plus petits restant le plus souvent désavantagés.

On soulignera enfin qu'un nombre croissant de pays utilisent des modes de scrutin plus complexes, combinant deux dimensions, majoritaire et proportionnelle, pour désigner leurs représentants. Mais la famille des « scrutins mixtes » n'est pas homogène. Le mode de scrutin allemand est un scrutin mixte compensatoire, où chaque électeur dispose de deux voix : l'une pour désigner un député dans le cadre d'une circonscription, l'autre pour voter pour une liste dans le cadre du *Land*. Si la moitié des sièges est attribuée au scrutin majoritaire, la répartition des sièges au Bundestag obéit à une logique purement proportionnelle, les sièges attribués aux listes en compétition dans chaque *Land* ayant vocation à « compenser » les sièges attribués à chaque parti au scrutin majoritaire, en fonction des résultats obtenus par chacun à l'échelle nationale.

Le mode de scrutin italien utilisé en 2013 relève, lui, d'une autre philosophie. Il s'agit d'un scrutin à bonus à un tour : le parti, ou la coalition, arrivé en tête est assuré d'obtenir au moins 55 % des sièges à la Chambre

14. Rein Taagepera et Matthew S. Shugart, *Seats and Votes : The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1989.

15. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1967.

des députés. Ainsi, avec 29,6 % des suffrages exprimés, la coalition de gauche emmenée par Pier Luigi Bersani a obtenu 340 sièges, contre seulement 124 pour la coalition de droite conduite par Silvio Berlusconi, qui avait réuni 29,2 % des voix. La France a aussi opté pour un système à bonus à deux tours pour les élections municipales depuis 1983 et pour les élections régionales depuis 2004. La liste qui remporte le scrutin recueille d'entrée 50 % des sièges pour les premières et 25 % pour les secondes. Dans les deux cas, les sièges restant à distribuer sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes en compétition, y compris la liste victorieuse. Ce mode de scrutin entend conjuguer le meilleur des deux mondes : une majorité claire et la représentation de tous. Le seuil de 25 % utilisé pour les élections régionales ne doit rien au hasard : en cas de triangulaire, il permet à la liste arrivée en tête de disposer d'une majorité de sièges même en cas d'élection très serrée. Il a été adopté après les élections régionales de 1998, qui avaient placé le Front national en situation d'arbitre dans une demi-douzaine de régions. En d'autres termes, dans cet exemple précis, la modification du mode de scrutin a constitué une « réponse » à l'évolution du paysage politique, dans le but d'endiguer la montée du FN et de desserrer son étreinte sur les autres forces politiques.

Le mode de scrutin, règle « enchâssée » dans le système politique

Mode de scrutin, régime politique et système partisan

Mais d'autres variables sont susceptibles d'interagir avec le mode de scrutin dans ses effets sur le système partisan. Elles sont liées à une approche plus globale, fondée sur l'articulation entre mode de scrutin, régime politique et système partisan, d'où le concept d'*embedded institution* mobilisé par plusieurs chercheurs anglo-saxons, notamment Bernard Grofman[16]. Cela permet de comprendre pourquoi un même système électoral peut avoir des effets sensiblement différents d'un pays à l'autre. Ces variables peuvent être rangées en deux grandes catégories.

La première catégorie renvoie aux autres déterminants institutionnels du scrutin et, plus largement, à son environnement institutionnel.

On mentionnera ici trois facteurs, et d'abord la taille de l'Assemblée,

16. Shaun Bowler et Bernard Grofman (dir.), *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, Ann Arbor (Mich.), The University of Michigan Press, 2000.

qui joue un rôle tout aussi important que la magnitude en ce sens qu'elle contraint tout autant le système partisan. Comme le souligne Rein Taagepera, l'Assemblée nationale de Saint-Christophe, dans les Caraïbes, ne comprend que onze élus. Elle ne peut donc pas représenter plus de onze partis différents : « En d'autres termes, à magnitude égale, et toutes choses égales par ailleurs, plus la taille de l'Assemblée est importante plus les partis seront nombreux[17]. » En s'attachant à déduire des caractéristiques essentielles de chaque mode de scrutin, la taille (en voix et en sièges) des partis, leur nombre effectif et la disproportionnalité les plus probables (« l'agenda duvergérien »), Taagepera a montré que, dans les modes de scrutin qu'il qualifie de « simples » (c'est-à-dire lorsque l'allocation de tous les sièges s'effectue sur la base de votes recueillis dans des circonscriptions de magnitude voisine, qu'il s'agisse d'un scrutin de liste proportionnel ou d'un scrutin majoritaire), le système partisan est fonction de ce qu'il appelle le « facteur sièges », qui est le produit de la magnitude (M) et du nombre de sièges à pourvoir (S), soit la taille de l'Assemblée.

Puis il faut prendre en considération le facteur lié au nombre d'élections décisives et à la nature du régime (régimes présidentiel et semi-présidentiel *versus* régime parlementaire). Deux éléments sont susceptibles d'avoir un impact sur le système partisan. Le premier concerne le principe même de l'élection présidentielle. Sur ce point, la littérature a longtemps fait état de résultats contradictoires. Cependant, Matt Golder a prouvé, de manière convaincante, que l'effet de l'élection présidentielle sur le système partisan était fonction du nombre de candidats à l'élection présidentielle. Plus précisément, l'existence même d'une élection présidentielle au suffrage direct tend à réduire la fragmentation du système partisan telle qu'on l'observe aux élections législatives lorsque peu de candidats concourent au scrutin présidentiel. Dans le cas inverse, lorsque le nombre de candidats à l'élection présidentielle est élevé, elle contribue au contraire à fragmenter davantage le système partisan. Le second élément a trait au calendrier électoral, c'est-à-dire à l'agencement temporel entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Quand celles-ci se tiennent le même jour, comme aux États-Unis, l'offre électorale, la campagne et les résultats des élections législatives sont ainsi étroitement liés aux scrutins présidentiels, selon un processus de « contamination » que la littérature anglo-saxonne a baptisé « *coattail*

17. Rein Taagepera, « Le macro-agenda duvergérien, à demi achevé », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 1, 2010, p. 94.

effect »[18]. Lorsque les élections législatives se tiennent juste après la présidentielle, comme en France depuis 2002, l'effet d'entraînement de cette dernière sur le scrutin législatif peut être plus important encore.

Enfin, il convient de tenir compte des interactions entre systèmes électoraux lorsque, dans un même pays, les diverses élections se déroulent selon des modes de scrutin différents. Dans cette situation, les effets de contamination de la proportionnelle sur les scrutins majoritaires sont manifestes. D'une part, l'offre électorale tend à s'élargir aux scrutins majoritaires, certains petits partis présentant des candidats même s'ils n'ont pas, ou très peu, de chances d'obtenir des représentants ; d'autre part, certains électeurs profitent de l'occasion pour s'émanciper de la logique simplificatrice du scrutin majoritaire à deux tours. Ce faisant, partis et électeurs tendent à ré-ouvrir « l'accordéon électoral », pour reprendre une expression de Jean-Luc Parodi[19]. C'est ainsi qu'en France l'introduction de la proportionnelle aux élections européennes, municipales et régionales a favorisé l'atomisation partisane au début des années 1980. Cette interaction est tout aussi manifeste quand le bicaméralisme est égalitaire et les élections législatives et sénatoriales se tiennent le même jour selon deux modes de scrutin différents, comme c'est le cas en Italie. Ainsi, en 2013, Mario Monti a fait le pari qu'en l'absence de majorité au Sénat (où la prime majoritaire est accordée au niveau régional) il pourrait devenir le « pivot » d'une coalition postélectorale. Il a ainsi été conduit à patronner des listes non seulement aux élections sénatoriales mais aussi aux élections législatives, pour crédibiliser sa démarche, alors que le caractère national de la prime majoritaire attribuée à la Chambre des députés aurait pu le conduire à rallier le bloc Berlusconi ou le bloc Bersani.

Mais l'effet du mode de scrutin sur le système partisan est aussi fonction d'une seconde catégorie de facteurs, de nature politique cette fois.

La répartition géographique des suffrages joue, d'une part, un rôle déterminant dans le transfert voix / sièges, tout particulièrement au scrutin majoritaire. D'une manière générale, si la répartition des suffrages obtenus par chaque force politique obéit à la loi normale (dite aussi loi de Gauss), les effets mécaniques du mode de scrutin seront d'autant plus brutaux que le scrutin sera nationalisé, c'est-à-dire que l'écart type (par circonscription) du score de chaque parti sera proche de 0. Par construction,

18. Matt Golder, « Presidential Coattails and Legislative Fragmentation », *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 1, 2006, p. 34-48.

19. Jean-Luc Parodi, « La double consultation de mars 1992. À la recherche d'un modèle », *in* Philippe Habert, Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote éclaté*, Presses de Sciences Po, 1992.

et dans l'hypothèse où seules deux forces s'affrontent, si le parti arrivé en tête obtient nationalement 51 % des suffrages avec un écart type égal à 0, cela signifie qu'il recueille 51 % des voix dans chacune des circonscriptions en jeu, soit 100 % des sièges. Le fait que le scrutin législatif soit plus nationalisé (au sens précité) en France qu'au Royaume-Uni explique ainsi que les effets mécaniques du scrutin majoritaire y soient plus spectaculaires.

Mais la distribution des voix n'obéit pas toujours à la loi normale, loin de là. Le Bloc québécois est ainsi devenu le deuxième parti canadien (l'opposition officielle) en 1993, en obtenant l'intégralité de ses 54 sièges dans la seule province du Québec. Plus généralement, les partis nationalistes sont souvent surreprésentés en termes de sièges à l'échelle nationale, malgré la faiblesse de leur score, grâce à leur très forte implantation locale. C'est le cas, par exemple, du Scottish National Party, qui en 2017 a obtenu 35 députés avec 3,0 % des suffrages exprimés, alors que les Libéraux-démocrates ne gagnent que 12 sièges avec pourtant 7,0 % des voix. Un mécanisme similaire touche le Parti communiste en France. Celui-ci parvient à conserver des élus au suffrage majoritaire dans quelques-uns de ses fiefs historiques – en dépit de scores désormais très faibles dans la plupart des circonscriptions du pays – du fait de la notabilisation de ses élus.

On soulignera, par ailleurs, le rôle décisif joué par la configuration du système partisan lui-même. Celui-ci interagit très fortement avec le mode de scrutin. Ainsi, au scrutin à deux tours, le transfert voix / sièges dépend de la capacité des uns et des autres à nouer des alliances électorales, comme l'ont montré par exemple les élections de 1962, où le désistement réciproque entre le Parti communiste et la Section française de l'Internationale ouvrière a permis au premier de passer de 10 à 41 députés et à la seconde de 43 à 66 députés. En 1958, socialistes et communistes avaient alors payé pour apprendre. À l'inverse, l'isolement du Front national sur la scène électorale lui interdit d'obtenir plus qu'une poignée de députés. Cependant, il faut souligner que la propension des partis à construire des alliances préélectorales est elle-même fonction du mode de scrutin, ainsi que l'a montré Sona Golder sur la base d'une étude menée de 1946 à 2002 dans vingt-trois démocraties parlementaires : les partis politiques sont d'autant plus incités à nouer des alliances préélectorales que le mode de scrutin est disproportionnel[20].

20. Sona Golder, « Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective : A Test of Existing Hypotheses », *Electoral Studies*, vol. 24, n° 4, 2005, p. 643-663.

Et la France ?

Les débats sur le mode de scrutin et, plus largement, sur la nécessité ou non d'avoir un parlement plus « représentatif » se focalise, en France, uniquement sur la formule électorale et l'opportunité de modifier le mode de scrutin législatif : au choix, pour adopter la proportionnelle intégrale ou pour introduire (« instiller », disait François Mitterrand) une « dose » de proportionnelle. La question de la survie du fait majoritaire apparaît toujours en toile de fond et le spectre d'un retour à la IVe République est systématiquement invoqué par les partisans du statu quo. On rappellera néanmoins que les élections françaises de 1951 et de 1956 se sont déroulées avec un mode de scrutin mixte (loi des apparentements de 1951) et que l'Allemagne ne souffre pas d'instabilité ministérielle alors que la répartition des sièges obéit à une logique pleinement proportionnelle.

On soulignera, surtout, que l'élection présidentielle contribue à façonner le système partisan et qu'il est théoriquement possible de revenir sur la réforme de 1962 ; que le simple relèvement du seuil de qualification pour le second tour à deux reprises dans les années 1960 et 1970 a puissamment contribué à remodeler le paysage politique et que le chemin inverse est techniquement envisageable ; que toute modification de la taille de l'Assemblée nationale aurait mécaniquement des incidences sur la représentation parlementaire et que la suppression de cent cinquante ou deux cents sièges contribuerait à augmenter de manière substantielle la disproportionnalité du mode de scrutin actuel ; que la synchronisation de la durée des mandats du président de la République et de l'Assemblée ainsi que le calendrier électoral contraignent autant le système partisan que la formule électorale ; que le calendrier électoral est tout aussi crucial que le seuil de maintien, parce qu'il a des incidences directes sur la participation électorale et donc sur les configurations de second tour ; qu'enfin l'introduction d'une « dose » de proportionnelle, pour ne pas être que purement cosmétique, doit se faire dans une logique compensatoire. Le débat sur une éventuelle évolution de notre loi électorale ne doit pas se focaliser sur la formule électorale mais prendre l'ensemble de ces éléments en considération.

On insistera également sur un point : si les effets mécaniques d'un changement de mode de scrutin sont immédiats, ses effets psychologiques ne sont pas instantanés mais reposent au contraire sur un effet d'apprentissage.

On se permettra, en dernier lieu, de donner deux conseils aux ingénieurs électoraux en herbe : ne jamais oublier les effets « domino » de toute

réforme électorale et toujours s'interroger sur leur réception et leur appropriation tant par les partis que par les électeurs. À défaut, ils courraient le risque de se transformer en apprentis sorciers.

RÉSUMÉ

Les conséquences des modes de scrutin sur le système partisan ne sauraient être réduites à l'impact de la formule électorale. Magnitude des circonscriptions, taille de l'assemblée et seuils électoraux jouent un rôle tout aussi important. Leurs effets varient, surtout, en fonction du contexte institutionnel et politique dans lequel ils s'insèrent et avec lequel ils interagissent. L'ingénierie électorale est un art qui ne saurait se résumer au débat « scrutin majoritaire » versus *« représentation proportionnelle ».*

Julien Fretel

LA CRISE DU MILITANTISME

La crise du militantisme est un sujet récurrent pour qui s'intéresse aux mondes partisans. Cette question a d'ailleurs partie liée avec un thème un peu plus ancien encore qui veut que la faiblesse des partis politiques français, depuis leur institutionnalisation à la fin du XIXe siècle, ait comme soubassement une densité militante pour le moins discutable[1]. Par conséquent, s'inquiéter du peu de nombre d'adhérents mobilisés qu'ont en leur sein les institutions partisanes françaises depuis leur formation, pour légitime que cela soit, n'apporte pas un éclairage suffisant en vue de poser la question de la crise contemporaine du militantisme. Une lecture des manuels de science politique et des ouvrages dédiés à la compréhension des formations politiques françaises conduit à conclure que la proportion d'adhérents à des partis politiques dans le corps électoral a rarement dépassé 1 % ! Certes, dans les mémoires politologiques, le Parti communiste français demeure une sorte de contre-exemple de ce modeste étiage[2]. Mais il reste que les partis politiques français n'ont jamais pu faire suffisamment « masse » ni revendiquer, pour les principaux d'entre eux, des chiffres semblables à ceux existant par exemple en Grande-Bretagne. Si l'on tente de réaliser un recensement des forces politiques en France aujourd'hui, il s'avère que non seulement le trend séculaire de l'adhésion n'a pas été contredit mais, pire encore, que les partis politiques de gouvernement ou d'alliance gouvernementale, pour ne parler que d'eux, sont à leur niveau plancher. Sans entrer dans les détails quantifiables, on sait que ni Les Républicains, ni le Parti socialiste, ni le Parti communiste, ni le Front national n'a en

1. Julien Fretel et Rémi Lefebvre, « La faiblesse des partis politiques français : retour sur un lieu commun historiographique », *in* Michel Offerlé et Henry Rousso (dir.), *La Fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique*, Rennes, PUR, 2008, p. 149-177.

2. Au PCF, on pourrait ajouter les plus éphémères Parti social français et Rassemblement du peuple français (quatre cent mille adhérents chacun, si l'on en croit leurs dirigeants).

son sein plus de deux cent mille adhérents. Et encore, il ne fait aucun doute que ces éléments théoriquement objectivables sont l'objet de nombreuses manipulations de la part des chefs de parti, sans parler du fait que ces derniers ont une lecture assez peu formelle des effectifs militants. Ils sont apparemment acquis à l'idée que le renouvellement de cotisation peut se faire de manière biannuelle, pour ne pas dire plus.

Face à ces réalités difficiles à chiffrer, il convient d'apporter quelques éclairages. D'abord, il est vrai qu'il existe comme une incapacité des partis politiques français à se doter de bases adhérentes élevées. Il y a bien eu par le passé des cycles plus favorables, mais jamais aucun d'eux, à quelques exceptions, n'est parvenu au niveau tant appelé de leurs vœux par la plupart des dirigeants, à savoir cinq cent mille adhérents. On se souvient que ce fut un objectif affiché par Jean-Christophe Cambadélis

en 2014 lors de la présentation de la nouvelle « Charte des socialistes pour le progrès humain », où il avait été promis d'« ouvrir la maison » et de faire du PS un « "parti de masse" de cinq cent mille militants et de 1 à 1,5 million de sympathisants en 2017 ». Nicolas Sarkozy, un an plus tard, lors de la transformation de l'Union pour un mouvement populaire en Les Républicains, ne disait pas autre chose en affichant l'ambition d'élever ses effectifs là encore à cinq cent mille adhérents. Pour autant, par-delà ces faiblesses arithmétiques durables, il faut rapporter ces niveaux d'adhésions à des effets de cycle plus courts qui relèvent quant à eux des conjonctures politiques et plus particulièrement des calendriers électoraux. Les chiffres sont alors plus ou moins à la hausse ou à la baisse selon les perspectives de victoire aux élections. Au lendemain des scrutins présidentiels, par exemple, on assiste fréquemment à un afflux hors norme de militants en direction des formations censées promises à de beaux jours[3]. Mais une fatalité tenace voit ces tendances rapidement contenues, puis inversées. Dire que les organisations partisanes françaises constituent des « partis passoires » et sont comme rattrapées chaque fois par des phénomènes de *turnover* considérables n'est pas qu'une simple formule. Ainsi, s'entremêlant aux tendances lourdes portant sur les effectifs réduits des partis politiques français, voit-on depuis longtemps des mouvements pendulaires indexés aux temporalités électorales.

3. S'agissant du MoDem, le nombre d'adhérents est passé de quarante mille à plus de quatre-vingt-dix mille au lendemain de la campagne présidentielle de François Bayrou en 2007, celle dont on a dit qu'elle avait failli lui être victorieuse. Moins d'un an et demi après, le niveau d'adhésions était revenu à son point de départ. Cf. Julien Fretel, « Un centre sans gravité », *in* Pascal Delwit (dir.), *Les Partis politiques en France*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2014, p. 167-186.

Cette prudence vis-à-vis de l'histoire et de ses tendances régulières n'exclut pas de se demander pourquoi les partis politiques fonctionnent comme des institutions non seulement peu fréquentées, ainsi que cela a été rappelé, mais aussi comme des univers de mobilisation politique jugés assez peu fréquentables par bon nombre de nos concitoyens quand l'objectif de ces derniers est de rejoindre les rangs militants et de s'attacher à défendre gratuitement et bénévolement la cause du mouvement. Car, et c'est là une autre dimension de la pénurie du militantisme, on ne compte plus les enquêtes sociologiques sur le malheur militant, l'exit et la méfiance individuelle pour l'engagement partisan. Penser la crise du militantisme dans les partis politiques français impose dès lors d'analyser plusieurs paramètres permettant d'éclairer à la fois l'incapacité de ces derniers à s'ouvrir davantage aux citoyens qui souhaitent s'engager pour une cause politique et, quand cela a lieu, le mécontentement des candidats possibles ou passés au militantisme de parti. Pour ce faire, nous souhaitons partir d'hypothèses qui excluent d'analyser *a priori* cette crise à partir de l'existence d'un besoin ou d'une ataraxie préalables des Français vis-à-vis des organisations politiques. Il nous paraît effectivement qu'aucune enquête empirique ne permet de prendre au sérieux ce type d'analyse. Par exemple, le paradigme de l'individualisation de la société, cher à celles et ceux qui voient parmi les effets de la division du travail social la disparition des dispositions à l'enrôlement partisan, ne convainc guère. L'individuation accrue des citoyens, quand on voit avec quel engouement ceux-ci s'investissent dans le monde associatif, ne peut être une cause recevable. Notre angle d'étude, après avoir dressé un constat indiquant pourquoi le militantisme est, sinon en crise, du moins dans une situation de stagnation, sera d'interroger les causes organisationnelles qui dissuadent de franchir le seuil des organisations partisanes. Enfin, nous nous arrêterons sur des créations partisanes pour nous demander si la crise du militantisme s'apparente elle aussi à une loi d'airain propre aux partis politiques.

Un état des lieux désolant

Les partis politiques français affichent peu d'adhérents, par rapport à ceux d'autres pays et d'autres temps. Le bilan est encore plus sombre si l'on se porte sur le cas des militants. Au surplus, les adhérents qui ont toujours le courage de pratiquer le militantisme ou de se placer sous cette bannière présentent des signes quelque peu inquiétants au sens où ils semblent avoir perdu certaines qualités de leurs aînés. Ces

derniers, sans trop en exagérer les traits, étaient non seulement mus par le besoin viscéral de servir une cause au prix de leur temps et de leur vie sociale quasiment, mais aussi acquis à l'idée que l'acte de militer pouvait n'avoir d'autre fin que lui-même. Pour le dire autrement, la promesse de devenir plus ou moins rapidement éligible importait moins que revêtir les habits du représentant ordinaire et besogneux des projets portés par le groupement[4].

Deux éléments viennent étayer cette appréciation. D'abord, la nature même de ce que « militer » veut dire ne laisse pas d'interroger à ce jour. Au risque d'idéaliser le passé[5], il ressort de nombreuses analyses que les partis politiques français ont subi un processus de professionnalisation général évident[6]. Cette professionnalisation concerne bien sûr les élus locaux et les parlementaires qui occupent les fonctions dirigeantes au sein des organisations politiques. Ce processus a conduit à mettre en lice des mandataires faisant de leurs mandats des objets et des enjeux de carrière peu négociables et rarement révocables[7]. On peut faire l'hypothèse hautement probable que ce travail pour le moins alimentaire de représentant politique a conduit à dévaloriser la geste militante et à déposséder davantage encore les sans-grade des partis des « vrais enjeux » et des décisions stratégiques. Mais cette professionnalisation a également agi sur le profil et le style des militants. Qu'il s'agisse du PS, de LR, du PCF, du MoDem ou même d'Europe Écologie-Les Verts, il en résulte une sorte de spécialisation et de technicisation du militantisme lui-même[8].

Les militants ou désignés comme tels subissent de manière croissante un changement de nature de deux ordres. D'une part, les transformations organisationnelles au sein des partis politiques, en raison de phénomènes de bureaucratisation et de managérialisation, ont réduit la place laissée au militantisme de sociabilité. L'un des effets est la démonétisation de

4. Cette assertion ne se veut pas non plus complètement naïve. Depuis leurs débuts, les partis politiques ont accueilli toutes sortes de candidats au militantisme, des plus intéressés au désintérêt aux plus intéressés par l'intérêt électif entre autres.

5. Mais la lecture de certains ouvrages invite tout de même à voir dans le passé des militants des formes aujourd'hui caduques. Cf. notamment Bernard Pudal, *Prendre parti. Pour une sociologie du PCF*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

6. Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La Société des socialistes. Le PS aujourd'hui,* Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006.

7. Julien Boelaert, Sébastien Michon et Étienne Ollion, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation politique en France*, Paris, Raisons d'agir, 2017.

8. Cet aspect a été exploré par Rémi Lefebvre au travers des conséquences qu'a eues l'adoption des primaires dans les partis politiques (*Les Primaires socialistes. La fin d'un parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011).

la figure de l'adhérent dégagé des questions électorales et des trophées au sein de l'appareil, au profit du « militant » happé par une concurrence statutaire de tous les instants. Ce nouveau rôle ainsi prescrit au sein des formations politiques demande bien évidemment beaucoup de disponibilité et des savoir-faire en termes de placement et de sens développé du jeu, qui sont très inégalement répartis dans la population française en général et dans la population des partis politiques en particulier. Quelque chose de l'ordre des mœurs agonistiques qui n'existait pas à ce point par le passé est advenu au sein de la civilisation partisane. Le militant de base voit alors sa base militante se rétrécir et s'assombrir. D'autre part, et cette dimension est indissociable de ce qui a été décrit précédemment, il ressort que les partis politiques sont de plus en plus peuplés d'adhérents qui bien que non élus s'avèrent être de plus en plus des auxiliaires des professionnels de la politique. Ces collaborateurs, souvent convaincus d'être des militants comme les autres mais qui, pour nombre d'entre eux, se sont formés à la vie partisane au travers de cursus universitaires *ad hoc*[9], sont pieds et poings liés à la stratégie de conquête ou de conservation du pouvoir de ceux qui sont en réalité bien plus leurs employeurs directs que leurs porte-parole. Rien d'étonnant, ce faisant, à trouver des proportions sans précédent d'adhérents mis en réalité au travail dans les partis aux côtés des élus. Si l'on sait y regarder de près, on constate alors que nombre de fédérations ou de sections « actives » de partis politiques sont essentiellement constituées d'équipes contractuelles participant dans leur ensemble au métier politique. Quand ce ne sont pas les collaborateurs d'élus qui feignent de vivre la politique en militants, ce sont des fonctionnaires et des fonctionnaires territoriaux qui occupent l'espace jadis dévolu à l'activisme adhérent. Le nombre de ceux qui vivent pour et de la politique, parmi le petit personnel partisan, se développe, au détriment des militants qui n'ont ni le temps ni l'envie de se consacrer à ce point à un parti[10].

Toutes ces évolutions, on l'imagine aisément, ont pour contrecoup de donner le sentiment aux purs adhérents de ne pas être à leur place, d'avoir des temps de retard considérables sur l'agenda partisan et ses enjeux saillants, et enfin de vivre dans un univers où la fonction idéologique et

9. On pense aux masters 2 de science politique, en particulier, formant aux métiers de collaborateurs d'élus tels que ceux des universités Paris-Nanterre et Panthéon-Sorbonne, ou encore à l'Institut supérieur du management public et politique (ISMAP).

10. Nos propres travaux sur l'Union pour la démocratie française et le MoDem entre 1999 et 2004, réalisés dans le cadre d'une thèse de doctorat, nous avaient conduit à estimer que près de 30 % des adhérents étaient des fonctionnaires territoriaux ou assimilés.

morale est abaissée. Ensuite, les partis politiques, ayant connu la même inclination que les ONG très professionnalisées, où l'*illusio* philanthropique va de pair avec les ambitions les plus assumées, ont tout, dans ces conditions, pour fonctionner comme autant d'institutions très sélectives. Là encore, les quelques enquêtes portant sur les principaux partis politiques français indiquent que des pans entiers de la population ne peuvent, quand ils seraient susceptibles d'avoir la volonté de « faire parti », que se sentir par trop extérieurs à ces cultures partisanes spécialisées[11]. Sans entrer dans les détails, il se dégage de ces travaux que les organisations politiques sont des repères pour les classes supérieures et pour les surdiplômés. Sans doute le type de jeu auquel on est invité à assister au cours des échanges au sein d'un parti exige-t-il d'avoir beaucoup d'entregent, de présenter des aptitudes à la rhétorique délibérative et de jouer le jeu avec le plus grand des sérieux, comme avec une forme de conscience professionnelle, pourrait-on dire. Une autre conséquence sociologique en découle, à savoir que les militants sont à l'heure actuelle loin de présenter une image sociale quelque peu représentative de la population française, faute de jeunes, de femmes, de membres de la diversité ethnicisée et religieuse, et bien sûr de personnes issues des milieux populaires.

Des offres militantes sans effet

Les partis politiques, souvent après des déconvenues électorales, tiennent néanmoins des discours publics annonçant leur volonté de retrouver une dimension et une ferveur militantes. Ils considèrent qu'il y va de leur légitimité autant que de leur survie. Ils en appellent alors à regrossir leurs rangs, déclarent rouvrir les portes et jurent de changer foncièrement de mode de fonctionnement pour ne plus dissuader l'adhésion. L'antienne qui se fait jour en ce cas jure vouloir accueillir en grand nombre des jeunes et plus généralement toutes les catégories sociales synonymes de diversité – chaque formation souhaitant un plus grand brassage, une meilleure irrigation en vue, pour reprendre des termes indigènes, de se tourner vers la « société civile ». Le changement de mœurs est donc promis à tous ceux qui se hasarderaient à (re)prendre une carte du parti. Pour autant, sous les discours annonciateurs de nouveauté, rien, ou si peu, ne paraît varier. Malgré les promesses visant à mieux démocratiser encore la vie partisane en vue de garantir aux adhérents

11. Cf. Florence Haegel, *Les Droites en fusion*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

une meilleure prise sur les décisions et les événements intrapartisans, une inertie persiste. Certes, chaque fois de nouvelles propositions d'organisation sont affichées, toutes plus inventives les unes que les autres, avec les garanties données en vue d'instaurer une égalité de droit et de fait entre tous les adhérents, élus ou non. Un surcroît de délibération est promis, tout comme des propositions pour nourrir le militantisme d'activités nouvelles sont envisagées. François Bayrou en 2007, au moment du lancement du MoDem, avait pris l'engagement d'associer tous les « démocrates » à la confection des statuts et du règlement intérieur du nouveau parti, dans l'espoir que chaque participant gagne en souveraineté et en reconnaissance. Sous le signe de cette bonne volonté dirigeante, il avait ajouté un programme ambitieux en matière de formation destinée à enrichir le statut de l'adhérent et à élever le niveau des privilèges symboliques accordés à ceux qui s'engagent. Lors de son appel en 2010, Daniel Cohn-Bendit avait quant à lui proposé de délaisser la forme partitaire qu'avaient revêtue les écologistes au moment de leur création au profit d'une forme « coopérative », plus souple, plus « pollinisatrice », afin de donner plus de liberté et d'esprit d'initiative aux « adhérents » de l'écologie[12]. Ce qu'avait enfin imaginé d'instaurer Jean-François Copé en 2012 en vue de ravir la présidence de l'UMP constitue également un bel exemple d'innovation sans grand lendemain. Ce dernier avait cru pouvoir ranimer les activités et les plaisirs militants en milieu gaulliste en s'inspirant de ce que font les ONG. Les adhérents de l'UMP étaient ainsi invités à importer l'esprit de l'aide envers autrui au travers de l'organisation de soutiens scolaires, entre autres, dans l'espoir que l'humanitaire régénère leur foi dans l'engagement partisan.

Ces quelques exemples sans conséquences concrètes disent assez bien quelle velléité de changement en direction du recrutement des militants règne dans les partis de gouvernement. À peine ces politiques d'affichage étaient-elles annoncées que les routines partisanes des professionnels de la politique ont repris inéluctablement le dessus. Les élus ont vite recouvré le contrôle des fédérations. Certains d'entre eux ont découragé les nouveaux adhérents de peur de les voir participer d'un déséquilibre des rapports de force à leur désavantage[13]. De la même manière, la volonté d'établir des rapports partisans inédits par la valorisation de la

12. « Inventons ensemble une Coopérative politique », *Le Monde*, 22 mars 2010. Cf. Europe-Ecologie22mars.org.

13. Lors de la promotion de l'adhésion à 20 euros au Parti socialiste en 2006, nombre de sections ont accueilli plutôt froidement les primo-arrivants, s'inquiétant plus de leurs appartenances possibles à tel ou tel courant que de leurs ressources et expériences personnelles.

participation militante, en dépit de nouveaux statuts formellement plus égalitaires, plus « juridicisés » que jamais, s'est rapidement estompée. Depuis les années 2000, les partis politiques ont donc débordé d'imagination procédurale en créant des « commissions de résolution des conflits », des « comités d'éthique », des « pôles de conciliation », des « observatoires de la parité ». Cependant, aucun de ces dispositifs n'est parvenu à atteindre un niveau d'efficience morale satisfaisant. Une plongée au cœur des sièges des partis politiques montre qu'une régression vers les logiques d'appareil refait inéluctablement surface. Le personnel administratif ne change pas ses manières de faire quand les cadres en charge des « ressources humaines et militantes » font défaut. Pendant ce temps, les élus continuent de préempter les postes clés, et les baronnies locales ont fini d'écarter les adhérents récents ayant cru en la réalité des nouveaux programmes d'intégration militante. Oubliés donc les projets de formation, de régulation des ambitions, évaporée au surplus la volonté de faire évoluer ce qui pourrait faciliter les conditions d'une vocation militante. Le reflux de ceux qui ont cru en une nouvelle ère militante arrive rapidement. Il est interprété par les cadres réguliers du mouvement comme un échec imputable à la naïveté des profanes en question. Puis la préparation des élections reprend ses droits et le renouvellement militant est reporté *sine die*.

Un nouveau militantisme est-il possible ?

Ce tableau particulièrement sombre ne peut faire l'impasse sur une actualité partisane dont les traits apparents viennent soit contraster l'état des lieux précédemment établi, soit inviter à réfléchir sur de possibles perspectives peut-être plus favorables. À ce titre, on peut difficilement occulter le phénomène « En Marche ! », qui a émergé lors de la campagne pour la présidentielle de 2017. En effet, en dépit des discours sur le déclin inexorable des partis politiques, tout s'est passé comme si une innovation organisationnelle avait su briser les lois de la raréfaction ou du découragement militants. En Marche ! venait tout juste d'être créé qu'un afflux non négligeable d'adhérents a eu lieu. Rapidement, des chiffres quasiment inédits en matière d'effectifs ont été atteints. En six mois d'existence, le parti d'Emmanuel Macron a pu revendiquer plus de cent mille adhérents et, à la veille de l'élection présidentielle, plus de deux cent cinquante mille. Certes, les règles de l'adhésion propres à ce mouvement, qui s'attachait par ailleurs à nier présenter une quelconque parenté organisationnelle avec les formes partitaires

classiques[14], avaient de quoi surprendre. Il suffisait de « cliquer » et de s'inscrire *via* internet, gratuitement, pour devenir « marcheur » ou « *helper* ». Ce geste, ordinaire pour tant d'internautes, fussent-ils militants de quelque cause que ce soit, dénote au regard des us et coutumes en vigueur dans les organisations politiques, où entrer au sein d'un parti, généralement, est symbolisé par une contribution monétaire. Par conséquent, que peut donc valoir, sociologiquement parlant, une adhésion « sans engagement » ?

Les premières observations réalisées sur ce mouvement conduisent à penser que la gratuité de l'adhésion n'est pas mécaniquement antinomique avec le désir de s'investir et de militer[15]. Tant s'en faut. Les comités locaux ainsi observés ont regorgé de membres actifs donnant de leur temps pour remplir nombre de tâches classiquement dévolues aux militants des partis politiques. Mais ce n'est peut-être pas là qu'est la véritable nouveauté en matière d'engagement. Le caractère inédit de cette nouvelle entreprise réside plutôt dans la manière dont ont été encadrées et promues les activités partisanes et militantes. Pour le dire rapidement, au risque de soulever un paradoxe, En Marche ! s'est appuyé sur les dernières techniques du marketing en vigueur dans les entreprises les plus modernes pour favoriser l'engagement et lui donner du sens. Les adhérents locaux ont été baptisés « volontaires », lesquels ont été structurés en « *teams* ». Aidés par des outils numériques et des instruments de géolocalisation, ces « *campaigners* » ont été initiés aux « *mapping* » (planification et localisation), au « *targetting* » (ciblage des électeurs) et au « *benchmarking* » (comparaison avec les concurrents). En Marche ! a paru s'inspirer des principes d'action du toyotisme, fondé sur le « zéro défaut, zéro temps mort, zéro stock ». Le « QG » a réparti les tâches et les objectifs par pôles, ces derniers étant contrôlés par une « cellule RH ». Dans les comités locaux, la mobilisation s'est faite par l'établissement de « *challenges* » (défis). Étonnamment, cette politique de ressources humaines très « *high tech* » n'a ni contredit les aspirations à militer ni entaché ce que militer politiquement veut dire[16]. En ce cas, l'hypercen-

14. Ce déni d'institution n'est pas nouveau, et il semblerait que le refus de se voir accoler le titre de « parti » se soit largement développé hors des frontières des forces conservatrices désormais.

15. Par cette technique marketing de la participation sans engagement, En Marche ! a pu recueillir des dons en provenance de beaucoup d'adhérents. Au vu du premier bilan financier qu'a présenté le parti d'Emmanuel Macron, il s'avère que beaucoup d'adhérents se sont acquittés de sommes qui, au final, étaient largement supérieures à celles que donnent une fois par an les militants des partis concurrents.

16. Les premiers « marcheurs » ont été initiés à ces modes de faire assez originaux dans le champ des partis politiques au travers de l'organisation d'un porte-à-porte (appelé la « grande

tralisation[17] et la managérialisation d'une entreprise de conquête des positions de pouvoir ont été compatibles avec la mise en mouvement et la libre initiative des militants, qui se sont plu à comparer au « *co-working* » leurs activités faites à l'échelle des territoires locaux de mobilisation.

Cependant, deux réserves sont à apporter. D'abord, le personnel militant d'En Marche !, en raison de ses caractéristiques sociales et professionnelles[18], est particulièrement bien disposé à se déployer dans ces ambiances gestionnaires et quelque peu « libertaires » repérables dans beaucoup de start-up. Ensuite, cette organisation a bénéficié, comme toutes les autres par le passé, d'un état d'*innamoramento* qu'apportent les phases de lancement dans les partis politiques – et la séquence présidentielle est propice à ces bains de jouvence partisans – où les jeux de pouvoir et les formes de domination sont encore peu visibles[19]. Ce regain militant peut être rapporté à celui qu'a connu La France insoumise, fondée par Jean-Luc Mélenchon, à peu près au même moment, quand les liens partisans ont à nouveau semblé se retisser en se nourrissant du laisser-faire et de la liberté de participer qu'offrent les formations politiques bâties à partir des réseaux d'internet[20]. Il est vrai que, sous cette forme, l'enrégimentement et les logiques d'appareil dont disent souffrir les adhérents de parti sont encore loin de s'institutionnaliser. Tant que tout reste possible en matière de design organisationnel, les mobilisations militantes continuent. Mais derrière ces manières de converger vers les organisations politiques affleurent des utopies organisationnelles que l'épreuve du temps, au cœur d'un champ politique plus professionnalisé que jamais,

marche »), sous les auspices desdits Bostoniens, à savoir des experts en stratégie électorale du cabinet Liegey Muller Pons.

17. Dans le jargon interne, on symbolise ce système en le définissant comme une organisation en « T » inversé.

18. Les premiers recensements que nous avons pu effectuer indiquent qu'il y a au sein de cette organisation une surreprésentation des militants diplômés, provenant notamment des écoles de commerce et des cycles universitaires de gestion, relativement aisés et / ou occupant des positions socioprofessionnelles parmi les plus élevées dans la hiérarchie des professions. Ce constat est corroboré par Luc Rouban, « Le profil des candidats investis par La République en marche : un renouveau limité » (note du Cevipof), juin 2017.

19. La forte dimension charismatique de cette entreprise politique où la figure d'Emmanuel Macron est omniprésente a également contribué à transcender les logiques d'appareil et de concurrence qui sont généralement au principe des déceptions militantes. « L'amour du leader », pour reprendre une formule de Roberto Michels, dans un premier temps au moins, aide assurément à surmonter les affres de la vie partisane quotidienne.

20. On retrouve dans ces dynamiques naissantes certains des principes philosophiques des origines d'internet fondés sur l'engagement à la carte, la gratuité, la mutualisation, une certaine forme d'anonymat et de libertarisme. Cf. Dominique Cardon, *La Démocratie Internet. Promesses et limites*, Paris, Seuil, 2010.

concrétisera plus ou moins. Certaines d'entre elles, par exemple, portent en germe l'idée que le digital plutôt que les sempiternelles réunions de courant, la mise en réseaux plutôt que la hiérarchie, la participation au travers de plateformes numériques plutôt que les synthèses de congrès, sauveront la démocratie partisane et plus précisément le militantisme de parti. Reste à savoir si ces innovations pourront se routiniser et traverser les échéances électorales sans encombre.

RÉSUMÉ

Le militantisme, dans les partis politiques, souffre de nombreux maux. Ses causes sont multiples mais tiennent davantage à la manière dont les professionnels de la politique gèrent les aspirations militantes qu'à une éventuelle indifférence naturelle des Français vis-à-vis de l'engagement partisan. C'est donc au cœur de la politique de l'offre partisane que se trouvent les principales raisons de la désaffection des militants. Il reste que les phénomènes « En Marche ! » et « La France insoumise », par l'afflux d'adhérents qu'ils ont réussi à générer, obligent à s'interroger sur de possibles sorties de crise.

Romain Rambaud

L'ARGENT ET LES PARTIS

Le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, qui a été présenté en conseil des ministres le 14 juin 2017[1], poursuit en ce qui concerne ses dispositions relatives au financement des partis politiques un mouvement de rénovation entamé lors de la précédente présidence. L'idée de la « réhabilitation » du quinquennat de François Hollande a été évoquée dès la fin du mandat de ce dernier, par lui-même et par ses plus fidèles ministres : sur le plan de la transparence de la vie politique, il est probable que le temps leur donne raison. Il aura certes fallu des « affaires », notamment les affaires Cahuzac (pour la gauche), Bygmalion (pour la droite), Riwal (pour l'extrême droite), pour que des avancées législatives aient lieu, mais il est incontestable que des progrès ont été faits. Sur la question précise de l'argent et des partis politiques, il faut souligner l'adoption de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, des lois organique et ordinaire 2016-506 et 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de l'élection présidentielle et de certaines dispositions du code électoral, et enfin de la dernière loi de la XIVe législature de la Ve République, la loi 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats. Mais beaucoup de choses restent à faire. Les changements qui interviennent du fait de l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République sont peut-être annonciateurs de nouvelles évolutions… mais la révolution est moins certaine[2].

Poser la question des rapports entre l'argent et les partis politiques peut donner lieu à deux types de considérations, correspondant chacun

1. Le présent article a été achevé lors de la présentation de ce projet de loi en conseil des ministres, le 14 juin 2017, et ne contient donc que de brèves analyses sur son contenu. Les développements qui suivent devront donc faire l'objet d'une mise à jour et d'une mise en perspective en fonction des évolutions de ce texte.

2. Emmanuel Macron, *Révolution*, Paris, XO Éditions, 2016.

à un degré d'analyse différent. Les analyses juridiques se concentrent en général sur un premier aspect, celui que nous nommerons ici, par analogie avec les sciences économiques, « micro-juridique » : la question est de savoir quel est le régime légal de l'argent des partis, c'est-à-dire comment ceux-ci peuvent se financer, comment le respect des règles est contrôlé, etc., et il existe encore de nombreuses difficultés sur ce point. Un second aspect de la question est davantage réservé à la littérature politiste et retient moins l'attention du public, alors même qu'il pourrait être plus fondamental : c'est le volet « macro-juridique » du système de relations entre l'argent et les partis. La question est ici de savoir ce que produit, au niveau global, le système de financement des partis politiques en France tel qu'il est structuré aujourd'hui, à savoir sur la base d'un financement essentiellement public fondé sur les résultats aux élections parlementaires, dont le contrôle est au demeurant limité par le principe juridico-politique de liberté des partis politiques. Ce système a un atout majeur, celui du contrôle des fonds et de la transparence (relatifs), mais aussi un coût, celui de l'étatisation et de la fonctionnarisation de notre système politique, qui est potentiellement à l'origine aujourd'hui d'un certain nombre des maux que nous connaissons.

Analyse micro-juridique : l'argent peu surveillé des partis politiques

Étudier l'aspect micro-juridique des rapports entre l'argent et les partis, c'est s'intéresser au régime juridique auquel chaque parti politique est soumis, en France, dans son rapport avec l'argent. Sur ce point, le constat est le suivant : la France a mis en place un système très réglementé d'accès aux ressources, mais elle se trouve cependant dans la difficulté pour contrôler sa mise en œuvre en raison du principe de liberté des partis politiques[3].

L'argent des partis politiques

Le droit français appréhende le parti politique essentiellement par le prisme financier. Depuis l'arrêt de principe du Conseil d'État « Élections municipales de Fos-sur-Mer » du 30 octobre 1996, repris par le Conseil

3. Pour une analyse plus exhaustive que celle présentée ici, cf. Jean-François Kerléo, « Les comptes des partis politiques. État des lieux des incertitudes et des enjeux », *Revue française des finances publiques*, n° 138, 2017, p. 233.

constitutionnel[4], une personne morale de droit privé est considérée comme un parti politique si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, c'est-à-dire si elle bénéficie de l'aide de l'État au titre du financement des partis politiques ou s'est volontairement soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi, qui sont essentiellement d'ordre comptable. Le caractère strictement financier du parti politique entraîne l'existence en France de très nombreux micro-partis : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) recense ainsi plus de quatre cents partis, dont la plupart ne participent pas aux élections politiques nationales. Le développement de ces partis ne s'explique pas seulement par la volonté de contourner certaines règles visant à limiter les ressources des partis politiques, comme on pouvait le penser avant l'intervention de la loi de 2013 qui a fait évoluer la législation. Comme le relève la CNCCFP, « les causes de ce phénomène sont multiples et non liées aux seules règles de plafonnement des dons : grande facilité de création d'un parti, fréquence importante des élections locales, généralisation des primaires, personnalisation accrue de la vie politique, intérêt fiscal des structures ayant pour objet de financer une campagne électorale dans une circonscription de moins de neuf mille habitants où les candidats ne peuvent recevoir de dons défiscalisés[5] ».

La loi du 11 mars 1988, complétée par la loi du 15 janvier 1990, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel malgré la protection de l'article 4[6], modifiée dernièrement en 2013 et 2017, impose divers aménagements organisationnels aux partis politiques afin que l'origine de leurs recettes soit contrôlable et que la transparence financière soit de rigueur, notamment la désignation d'un mandataire financier ou d'une association de financement et la tenue d'une comptabilité particulière certifiée par un ou deux commissaires aux comptes et déposée à la CNCCFP durant le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice et publiée de façon sommaire. Ces obligations sont la contrepartie des avantages financiers dont peuvent disposer les partis politiques, outre le privilège qui leur est donné d'être les seules personnes morales à pouvoir financer une campagne électorale[7].

D'une part, le statut de partis politiques leur permet de bénéficier de

4. Décision 97-2433 AN du 20 février 1998.
5. CNCCFP, *Dix-huitième rapport d'activité. 2016*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 57.
6. Décision 89-271 DC du 11 janvier 1990.
7. David Biroste, *Financement et transparence de la vie politique*, Paris, LGDJ, 2016.

l'aide publique directe de l'État. Il existe une ligne budgétaire de financement des partis politiques de 63 millions d'euros par an environ, fixée chaque année par décret et au demeurant en baisse constante. En vertu de l'article 8 de la loi de 1988, ce montant est divisé en deux fractions égales, une fraction élective et une fraction représentative, l'ensemble étant fondé sur les élections parlementaires : une première fraction est destinée au financement des partis en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale et une seconde est destinée au financement des partis représentés au Parlement (Assemblée nationale et Sénat). La première fraction de l'aide est attribuée, sauf pour l'outre-mer qui dispose d'un régime plus favorable, aux partis qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au
86 moins cinquante circonscriptions, mais elle est diminuée lorsque les partis ne respectent pas les obligations relatives à la parité. La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour (les candidats doivent indiquer dans leur déclaration de candidature à quel parti ils se rattachent). La seconde fraction est attribuée, outre-mer excepté, aux partis bénéficiaires de la première fraction et proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré y être inscrits ou s'y rattacher.

D'autre part, le statut de parti politique permet de bénéficier de la législation sur les recettes. Celle-ci est certes limitative, dans la mesure où elle interdit le financement par des personnes morales (sauf partis politiques), mais elle permet de bénéficier d'une déduction fiscale de 66 % du montant du don ou de la cotisation dans la limite de 15 000 euros et de 20 % du revenu imposable (art. 200.3 du code général des impôts). Depuis la loi du 11 octobre 2013, dont l'objectif était de lutter contre les dérives liées aux micro-partis, les dons et cotisations des adhérents (mais non les cotisations des élus) ne peuvent excéder 7 500 euros par an et par donateur au bénéfice d'un ou plusieurs partis, alors qu'auparavant la limite était de 7 500 euros par parti, ce qui permettait des détournements. Pour faire respecter cette règle, la CNCCFP doit en principe recevoir un fichier des donateurs de la part des partis politiques afin de pouvoir faire des recoupements, mais il semble que cette disposition connaisse encore des difficultés d'application dans la pratique[8].

Ce système de financement, très largement public et / ou facilité par

8. CNCCFP, *Dix-septième rapport d'activité. 2015*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 93.

des niches fiscales, conduit à la mise en place d'un contrôle visant à garantir la légalité et, dans une moindre mesure, la transparence, lequel s'avère cependant limité par le principe de liberté des partis politiques.

Un argent insuffisamment surveillé

Les partis politiques échappent au contrôle financier classique réalisé sur les associations et les personnes publiques : l'article 10 de la loi de 1988 prévoit que « Les dispositions relatives au contrôle financier de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à la gestion des crédits mentionnés aux articles 8 et 9. Les partis et groupements politiques bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Les dispositions du décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, œuvres et entreprises privées subventionnées ne leur sont pas applicables. » Le contrôle est exercé par une autorité administrative indépendante spécialisée, la CNCCFP, dont l'organisation n'a été que légèrement modifiée par les lois 2017-54 et 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. La CNCCFP agrée l'association de financement (art. 11-1), agrément qui peut être retiré si l'association n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la loi de 1988 (art. 11-6). Par ailleurs, les partis politiques ont l'obligation de tenir une comptabilité : celle-ci doit retracer tant les comptes du parti que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration, ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Depuis la loi du 6 mars 2017, il est prévu que les partis transmettent dans les annexes des comptes, à partir de l'exercice 2018, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne. Ces comptes sont certifiés, sachant que la loi du 6 mars 2017 a introduit la possibilité pour un parti de ne recourir qu'à un seul commissaire aux comptes (et non plus deux) en deçà d'un seuil fixé à 230 000 euros de ressources annuelles.

Si la CNCCFP constate un manquement, le parti peut perdre à compter de l'année suivante le droit au bénéfice de l'aide publique, et les dons et cotisations à son profit ne peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue par le code général des impôts. La loi de 2013 a renforcé les pouvoirs de la CNCCFP, puisque celle-ci peut désormais demander « communication

de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle ». Ces dispositions ont été renforcées par la loi de 2017, la durée maximale de suspension du bénéfice de la dotation publique et / ou de la réduction fiscale ayant été allongée d'un à trois ans et la CNCCFP s'étant vue reconnaître un pouvoir de modulation de ses décisions.

Cependant, en réalité, le contrôle est plutôt limité. Tout d'abord, s'il y a bien un contrôle des recettes, il n'y a pas de contrôle des dépenses dès lors qu'elles sont comptabilisées[9]. Ensuite, en l'état du droit positif, la CNCCFP exerce bien un contrôle de la présence du dépôt des comptes, de la délimitation du périmètre comptable et de la certification, mais sur ce dernier point il s'agit d'un contrôle essentiellement formel. Elle ne peut en effet remettre en cause la certification opérée par le commissaire
88 aux comptes sauf « incohérence manifeste », selon les termes d'un arrêt du Conseil d'État[10]. La CNCCFP considère que ses nouveaux pouvoirs devraient avoir un impact sur son contrôle, qui pourrait s'approfondir sans faire d'elle un juge des comptes des partis politiques, et qu'ainsi il existe aujourd'hui une incertitude sur le maintien de la jurisprudence du juge administratif. Mais pour le moment il y a encore une frontière entre les compétences de la CNCCFP et le rôle des experts-comptables et commissaires aux comptes. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si cette articulation est performante ou si elle est insuffisante.

La difficulté vient du fait que cette séparation peut se trouver justifiée par un principe fondamental, le principe de liberté des partis posé par l'article 4 de la Constitution. En effet, comme l'indiquaient les parlementaires lors des débats ayant précédé l'adoption de la loi de mars 2017, aller trop loin dans le contrôle de la comptabilité des partis politiques pourrait être interprété comme allant à l'encontre de ce principe. Le Conseil constitutionnel n'a accepté en 1990 l'agrément des associations de financement qu'en estimant que les partis pouvaient, s'ils préféraient, faire appel à un mandataire physique et que l'agrément ne donnait à la CNCCFP que « le pouvoir de s'assurer que l'association de financement satisfait aux conditions limitativement énumérées par l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988 », à savoir la limitation de l'objet social de l'association au financement d'un parti politique, la définition dans les statuts de l'association de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités et l'engagement d'ouvrir un

9. Nicolas Tolini, *Le Financement des partis politiques*, Paris, Dalloz, 2007, p. 451 et suiv.
10. CE, sect., 9 juin 2010, « Association Cap sur l'avenir 13 ».

compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique[11]. L'organisation, notamment comptable, et le contrôle interne aux formations politiques apparaissent donc comme des éléments de la liberté des partis politiques : le Conseil d'État parle à ce propos, dans l'arrêt précité, de « liberté constitutionnellement garantie ». De ce point de vue, les débats autour du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique sont probants : le Conseil d'État a considéré, dans un avis d'assemblée générale du 12 juin 2017, que l'idée d'imposer aux partis, au-delà d'un certain seuil de fonds publics attribués, de séparer la fonction d'ordonnateur des dépenses de celle du payeur est contraire à l'article 4 de la Constitution et que la proposition de faire certifier les comptes des partis par la Cour des comptes est également contraire à cet article 4, mais aussi à la liberté d'entreprendre car elle écarte sans raison valable les commissaires aux comptes de ce marché. L'article 4 n'est donc pas un vœu pieux.

La solution à cette impasse se trouve sans doute, d'une part, dans l'amélioration du droit comptable lui-même et, d'autre part, dans l'accroissement de la transparence. De nombreux progrès ont été faits en matière de campagnes électorales, à la suite de l'arrêt Mediapart de 2015, qui permet de disposer des comptes de campagne et des procédures contradictoires entre la CNCCFP et les candidats[12]. Pour les partis, l'avancée jurisprudentielle n'a pas encore été réalisée, la transparence n'étant que sommaire et tardive, puisque les comptes de l'exercice 2015 sont publiés en 2017[13]. Ce sont ces champs que le législateur devrait investir de façon prioritaire.

Analyse macro-juridique : l'argent des partis comme système politique

Si l'on cherche dans un second temps à prendre un peu de recul par rapport à ces éléments, on constate que le droit de l'argent des partis n'est pas neutre politiquement. Le système de financement mis en place, à l'instar des structures de contrôle, a des objectifs louables, notamment la lutte contre la corruption et l'abus de ressources dans la vie politique ; cependant, il produit des effets pervers. Il est en effet possible de conclure à une certaine forme d'étatisation des partis politiques en France du fait

11. Décision du 11 janvier 1990 citée.

12. Romain Rambaud, « L'accès aux documents administratifs et l'élection présidentielle », *Revue française de droit administratif*, 2015, p. 598.

13. CNCCFP, *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015*, Direction de l'information légale et administrative, 2017.

de ce système. Cette étatisation peut être recherchée mais elle n'en produit pas moins des effets problématiques, que les politologues nomment la « cartellisation de la vie politique ». Que faut-il en penser ?

L'étatisation des partis politiques

Les partis politiques ne sauraient faire partie de l'appareil d'État[14] : une certaine conception libérale de nos sociétés implique que les partis relèvent de la société civile et soient séparés de l'administration, afin que l'État n'absorbe pas tous les pouvoirs. Ce principe a été posé de façon incontestable par un arrêt du 25 janvier 2017 dans lequel la Cour de cassation a confirmé la compétence du juge civil pour connaître d'un litige entre un parti politique et ses membres en considérant que, « si les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et jouent un rôle essentiel au bon fonctionnement de la démocratie, le principe de liberté de formation et d'exercice qui leur est constitutionnellement garanti s'oppose à ce que les objectifs qu'ils poursuivent soient définis par l'administration et à ce que le respect de ces objectifs soit soumis à son contrôle de sorte qu'ils ne sauraient être regardés comme investis d'une mission de service public ». L'article 4 de la Constitution justifie donc que les partis politiques et l'État soient clairement séparés.

Pourtant, si la séparation est juridique, elle n'est pas financière. La cartographie des partis politiques en France, que les avis publiés par la CNCCFP traduisent, le démontre. Elle est révélatrice de deux phénomènes : la plupart des partis sont des micro-entreprises au service de personnalités politiques en particulier, mais les partis dominants sont favorisés et bénéficient d'une manne d'argent public, selon des configurations différentes en fonction de la physionomie du parti en question. L'étatisation des grands partis politiques apparaît très marquée, alors que par ailleurs les personnes morales – comme les entreprises, les associations, les syndicats – ont l'interdiction de financer la vie politique[15]. On peut prendre pour exemple l'avis de la CNCCFP relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015 *(voir tableau ci-après)*.

Lorsque les partis politiques sont éligibles à l'aide publique, le financement public direct représente une part prépondérante de leurs

14. Décision du 11 janvier 1990 citée.

15. Cf. Abel François et Éric Phélippeau, *Le Financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 45-92.

Comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015 (en euros)

*Formations**	*Cotisations des adhérents*	*Contributions des élus*	*Dons des personnes physiques*	*Financement public 2015*	*Autres recettes*	*Total des recettes*
PS	7 568 908	11 968 614	937 600	24 883 929	9 529 689	54 888 740
	14 %	22 %	2 %	45 %	17 %	100 %
LR	4 665 393	2 932 752	8 005 529	18 511 173	1 882 336	35 997 183
	13 %	8 %	22 %	51 %	5 %	100 %
PCF	4 135 887	9 417 909	6 262 560	2 866 933	6 607 696	29 290 985
	14 %	32 %	21 %	10 %	23 %	100 %
FN	2 370 040	451 189	492 047	5 071 695	2 677 984	11 062 955
	21 %	4 %	4 %	46 %	24 %	100 %
EELV	1 002 399	2 110 634	409 390	3 136 865	2 087 984	8 747 272
	11 %	24 %	5 %	36 %	24 %	100 %
UDI	242 252	164 522	249 924	-	2 775 908	3 432 606
	7 %	5 %	7 %	0 %	81 %	100 %
LO	1 125 851	1 609	756 913	-	1 285 818	3 170 191
	36 %	0 %	24 %	0 %	41 %	100 %
PRG	137 442	214 671	81 758	1 478 686	247 974	2 160 531
	6 %	10 %	4 %	68 %	11 %	100 %
NC	84 910	64 455	80 030	1 157 776	407 552	1 794 723
	5 %	4 %	4 %	65 %	23 %	100 %
Parti de gauche	818 103	142 342	126 551	-	697 285	1 784 281
	46 %	8 %	7 %	0 %	39 %	100 %
MoDem	244 011	35 484	182 040	-	1 149 881	1 611 416
	15 %	2 %	11 %	0 %	71 %	100 %
Debout la France	113 395	-	464 891	469 021	271 272	1 318 579
	9 %	0 %	35 %	36 %	21 %	100 %

* PS : Parti socialiste ; LR : Les Républicains ; PCF : Parti communiste français ; FN : Front national ; EELV : Europe Écologie-Les Verts ; UDI : Union des démocrates et indépendants ; LO : Lutte ouvrière ; PRG : Parti radical de gauche ; NC : Nouveau Centre.

SOURCE : CNCCFP, *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2017.

ressources : 45 % pour le PS, 51 % pour LR, 46 % pour le FN, 36 % pour EELV, 65 % pour le NC et 36 % pour Debout la France, seul le PCF faisant exception (10 %). L'aide est au demeurant trustée par les partis dominants : PS (avec près de 25 millions d'euros) et LR (avec près de 19 millions d'euros) concentrent 75 % de l'aide allouée, tandis que le FN (avec un peu plus de 5 millions d'euros) engrange 9 % du total. Par ailleurs, au-delà de ce financement direct, les autres ressources, à savoir les cotisations des adhérents ou les dons des personnes physiques, sont elles-mêmes défiscalisées à hauteur de 66 %… Quant aux cotisations des élus, elles résultent elles-mêmes d'un financement public, par le truchement des indemnités. L'argent purement privé est donc en réalité très minoritaire dans le financement des partis politiques.

Ce système a un avantage indéniable puisqu'il permet de connaître
92 l'origine de l'argent des partis dans la plupart des cas et constitue une garantie contre la corruption. C'est la raison pour laquelle il suscite en général l'adhésion : ainsi, le rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques déposé en juillet 2015 auprès de l'Assemblée nationale par le député Romain Colas dressait un bilan positif du cadre législatif français, en tant qu'il serait porteur de transparence et de modération dans les dépenses. Par ailleurs, pour le rapporteur, « l'aide de l'État prépondérante », « singularité » française, « trouve d'abord sa motivation dans un constat : la faible tradition militante dans notre pays ne saurait garantir aux partis et groupements politiques les ressources nécessaires à l'exercice du rôle que leur assigne la Constitution dans la vie démocratique. Elle participe également d'une préoccupation et d'une nécessité constantes pour les pouvoirs publics : celle de garantir la moralité de vie politique en prévenant les dérives et les scandales inhérents aux financements occultes et à la pression de puissances financières ». C'est donc par l'État que la France cherche la solution à ses problèmes : une position qui finalement n'a rien d'original.

Ce point est d'ailleurs illustré de façon flagrante par le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique. En effet, l'une des propositions de ce texte, au départ, était de mettre en place une « banque de la démocratie », qui serait chargée « d'accorder des prêts aux partis politiques et aux candidats, selon des critères objectifs de solvabilité » et qui serait adossée à la Caisse des dépôts[16]. Cependant, la création de

16. « Moralisation de la vie publique : le projet de loi présenté en conseil des ministres », *Le Monde*, 14 juin 2017.

cette banque a finalement été retirée du texte au bénéfice de la possibilité pour le gouvernement de légiférer par ordonnance sur ce sujet. Une solution critiquée par le Conseil d'État, qui, dans son avis précité du 12 juin 2017, s'est interrogé sur l'intérêt de cette disposition et sur l'indigence de l'étude d'impact la concernant, préférant un dispositif d'appel d'offres de secours. La tentation de créer cette banque publique révèle pour le moins celle visant à étatiser sans frein les partis politiques… Or cette étatisation n'a pas que des aspects positifs, et ce sont peut-être ses effets pervers qui se trouvent aujourd'hui en question.

La cartellisation de la vie politique ?

Cette structuration financière du système partisan a facilité des avancées démocratiques. Notamment, elle a permis à certaines forces sociales, dépourvues de patrimoine, d'être en mesure de conquérir le pouvoir : à la figure du notable a succédé celle de l'entrepreneur politique, aidé dans sa démarche par l'argent public distribué de façon plus égalitaire. Elle produit toutefois un effet pervers à moyen terme : c'est la célèbre thèse du « parti-cartel », portée par Richard Katz et Peter Mair depuis 1995[17]. Selon ces politologues, le modèle du parti de masse théorisé par Maurice Duverger dans *Les Partis politiques* (1951) est dépassé dans nos sociétés et la compréhension des partis doit désormais se faire dans le cadre de leur rapport à l'État davantage que dans leur rapport à la société. Contraints d'aller chercher des ressources au-delà de leurs adhérents ou de leurs électeurs, les partis ont utilisé leur rôle au gouvernement et au Parlement pour accéder aux mannes financières de l'État par l'intermédiaire de subventions publiques. Ces règles favorisent alors les partis dominants au détriment des outsiders, et l'État devient une sorte de structure de soutien en faveur d'acteurs établis. Cependant, à force, les partis se trouvent eux-mêmes absorbés par l'État : ils deviennent des « agences quasi étatiques ». Cela entraîne alors une certaine professionnalisation des personnes qui investissent ces partis : ce sont des élites ayant en main le processus politique et non plus les citoyens, qui se contentent en tant qu'électeurs de choisir entre des offres concurrentes. Par ailleurs, l'oligopole qui en résulte contribue à enraciner le pouvoir de ces professionnels et les éloigne de la société civile. Au final, ce système

17. « La transformation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis, l'émergence du parti-cartel » (1995), *in* Yohann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les Systèmes de partis dans les démocraties occidentales, le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 35-64.

finit par engendrer sa propre contestation : c'est le système de partis en tant que tel qui se trouve attaqué par de nouvelles forces politiques, notamment les forces « populistes »[18]. On aurait ainsi tort de se réjouir de l'émergence d'un « service public de démocratie », dans la mesure où ce dernier produit ses fonctionnaires, qui capturent le pouvoir à leur profit[19].

Cette théorie du parti-cartel est certes contestée dans le champ des sciences politiques, notamment parce que l'aide publique n'a pas conduit à une fermeture du jeu démocratique. Yves Poirmeur estime qu'en France ce modèle n'a pas été validé : la pérennité des partis existants n'a pas été favorisée comme ce fut le cas pour le PCF et l'Union pour la démocratie française, l'émergence de nouveaux partis tels le FN ou les partis écologistes n'a pas été empêchée[20]. Cette analyse est globa-

lement partagée par d'autres auteurs, notamment Abel François et Éric Phélippeau. Cependant, ces politologues considèrent aussi que le financement public favorise une transformation interne des partis puisque leurs directions deviennent beaucoup plus autonomes vis-à-vis de la société civile, ce qui accentue la clôture du champ politique en faisant disparaître les médiations qui existaient auparavant entre les deux. La cartellisation se produit dès lors moins au niveau des partis qu'au niveau du personnel politique : selon ces auteurs, « nous assisterions plus à une fonctionnarisation des élus et représentants politiques, dans le sens d'une dépendance financière du personnel politique au financement public, qu'à une étatisation des partis[21] ». Ce constat n'est pas neutre dans un pays où la présence des fonctionnaires en politique est ce qu'elle est par culture.

Il est à peine besoin d'expliciter comment ces données et ces hypothèses se sont traduites lors de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2017, le système de partis ayant éclaté en raison d'affaires liées à la déconnexion entre la classe politique et la société civile. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si le renouvellement associé à la victoire d'Emmanuel Macron ne sera que la victoire d'un homme qui va se servir de ce système à son profit ou si ces structures vont être véritablement dépassées au profit d'un nouveau modèle, le droit électoral

18. *Ibid.*

19. Paul Bacot, « Les partis cartellisés selon Katz et Mair, partitocratie monopoliste d'État ou service public de démocratie ? », *ibid.*, p. 82.

20. Yves Poirmeur, *Les Partis politiques, du XIXe au XXIe siècle en France*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014, p. 150-169.

21. *Le Financement de la vie politique*, *op. cit.*, p. 84.

français s'ouvrant vers une démocratie plus orientée sur la société civile[22]. Qu'il soit permis à l'auteur de ces lignes de faire preuve de prudence et de ne pas s'aventurer à faire de pronostic.

22. Romain Rambaud, *Le Droit des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, 2016.

RÉSUMÉ

Le fait que le premier projet de loi déposé dans le cadre de la XV^e^ législature soit le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, qui concerne notamment la question des rapports entre les partis et l'argent, est révélateur du caractère crucial de cette question. L'argent des partis est en principe très réglementé, mais il s'agit aussi d'une des dernières « boîtes noires » du droit de la vie politique. Cependant, l'essentiel est peut-être ailleurs : quel système politique se cache derrière la moralisation ?

Éric Treille

LA DÉMOCRATIE PARTISANE À L'ÉPREUVE DES PRIMAIRES

À quelques mois d'intervalle, d'octobre 2016 à janvier 2017, trois formations politiques – Europe Écologie-Les Verts, Les Républicains et le Parti socialiste – ont proposé aux Français un nouveau chemin de politisation : les primaires, semi-ouvertes pour la formation écologiste et ouvertes pour les deux autres partis. Avant même le grand rendez-vous présidentiel de 2017, ces organisations que l'on disait numériquement et organisationnellement affaiblies ont réussi l'exploit militant et logistique de déplacer plusieurs millions d'électeurs – plus de quatre pour le seul scrutin de la droite et du centre – pour désigner celui qui allait les représenter, un déploiement arithmétique qui a permis d'installer ces partis dans un statut de « quasi-institution »[1], malgré l'absence d'intervention publique.

Cet effet chiffré ne doit cependant pas tromper. Si l'agrégation comptable des opinions suscitée par ces consultations « privées » a épousé le geste électoral de la démocratie représentative, elle a également obéi à une fonction éminemment partisane : permettre de réguler, par l'entremise d'un arbitrage populaire, des différends internes que ne parvenaient plus à dénouer les instruments classiques de l'organisation du pluralisme. À la chronique univoque des primaires, présentées aussi bien par la presse que par ses organisateurs comme de nouveaux laboratoires civiques, doivent donc s'opposer d'autres formes de narration, réinterrogeant le rôle prêté à cette procédure de désignation dans la restructuration de sociations partisanes, caractérisées jusqu'à présent soit, à droite, par la matrice gaulliste d'une « vision charismatique de l'autorité », soit, à

1. Gérard Grunberg, « Les primaires présidentielles ouvertes : mort ou renaissance des partis ? », *Pouvoirs*, n° 154, 2015, p. 65.

gauche, par une « image mythifiée de l'unité », selon l'expression de Bernard Manin et Alain Bergounioux[2].

Malgré son ouverture électorale et la coexistence d'initiatives citoyennes comme LaPrimaire.org, le système des primaires est resté avant tout une « affaire de partis ». Il s'est même imposé comme « la » solution procédurale à des crises de leadership et de gestion du fractionnisme partisan. La perte du monopole de la désignation des candidats à l'élection présidentielle a ainsi davantage été concédée pour permettre la survie d'organisations marquées par leur épuisement programmatique et organisationnel que pour répondre à des enjeux de démocratisation interne, au risque désormais, comme l'a souligné Mona Ozouf à propos du dépérissement de l'activité citoyenne, que la « seule solennité qui rattache l'individu à la communauté » partisane ne se résume, voire ne se confonde à cette seule offre de « vote »[3].

De fait, l'organisation de ces primaires a acté le constat d'échec de formations politiques qui se donnaient désormais à voir comme des partis « des » militants et non plus « de » militants. En offrant l'opportunité d'une participation plus large, elle a permis de diversifier les modes d'affiliation partisane et de faire coexister au sein d'un même mouvement des partis « à plusieurs vitesses »[4], donnant corps à l'injonction de « mise en responsabilité choisie » développée notamment pendant la campagne de Barack Obama en 2008. Elle a également permis d'avaliser la transformation déjà fortement engagée de structures militantes en « partis électoraux professionnels », selon la formule d'Angelo Panebianco[5]. Ce nouvel instrument d'action partisan s'inscrit enfin dans des « cultures d'organisation »[6], marquées depuis les années 1990 par l'assouplissement des rapports aux partis, de la remise en question des hiérarchies intermédiaires comme les courants à la singularisation de l'engagement politique – grâce à l'adoption du principe « un homme, une voix » –, l'avènement de l'adhérent-électeur, le recours inédit au référendum

2. Bernard Manin et Alain Bergounioux, *La Social-démocratie, ou le Compromis*, Paris, PUF, 1989.

3. Préface à Olivier Ihl, *La Fête républicaine*, Paris, Gallimard, 1996, p. XII.

4. Sur la notion de partis « à plusieurs vitesses » (*multi-speed membership party*), cf. Susan E. Scarrow, *Implementing Intra-Party Democracy*, Washington (D. C.), National Democratic Institute for International Affairs, 2015.

5. Angelo Panebianco, *Political Parties: Power and Organisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

6. Carole Bachelot, « La culture d'organisation au Parti socialiste : de l'explication à l'appropriation des normes », *in* Florence Haegel (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 143-181.

partisan ou encore à l'engagement sans adhésion, même s'il n'en est pas le prolongement direct.

Les règles du jeu choisies par EELV, LR et le PS ne sauraient cependant se lire comme le simple résultat d'une adaptation mécanique d'un système d'investiture d'origine nord-américaine[7] : cette stratégie de « renouvellement partisan » n'a été concédée depuis 2011 qu'au prix d'une conversion résolument « pragmatique » et « non linéaire » d'appareils et d'élites soucieux de conserver la maîtrise des règles du jeu partisan, quitte à réévaluer en temps réel les effets politiques de cette innovation technique, voire à en effacer paradoxalement les résultats par voie militante, comme ce fut le cas avec la primaire organisée par EELV.

Le scénario « Terra Nova », ou l'invention d'une nouvelle démocratie partisane

Le 18 juin 2009, en remettant à Martine Aubry, première secrétaire du PS, un rapport intitulé « Pour une primaire ouverte et populaire », visant à transformer le mode de désignation du candidat socialiste à l'élection présidentielle, Arnaud Montebourg, secrétaire national à la rénovation, a officiellement engagé son parti dans la voie des primaires. Prenant acte des fractures apparues lors de la désignation de Ségolène Royal en 2006, puis lors de l'élection de Martine Aubry comme première secrétaire du PS avec seulement 42 voix d'avance sur sa rivale, ce rapport corédigé par Olivier Ferrand, président de la fondation Terra Nova, un think-tank proche du PS, a proposé un principe d'action reposant sur « des agrégations successives et non sur des divisions figées ». À l'issue d'un véritable marathon électoral devaient non seulement sortir un candidat mais également une « machine à rassembler ». L'ambition de ce projet dépassait la seule désignation du candidat socialiste à l'élection présidentielle et avait pour but de répondre par le biais d'un tiers à la « crise de leadership » que traversait le PS depuis la défaite de Lionel Jospin en 2002. Et Arnaud Montebourg de déclarer : « Plutôt que de rénover le parti de l'intérieur, on a choisi l'extérieur[8]. »

Cette proposition de « codification à froid » des instruments de sélection socialistes reçut un accueil mitigé. Trop complexes dans leur déroulé et

7. Rémi Lefebvre et Éric Treille, « Introduction. Vers une primarisation de la vie politique française ? », in *id.* (dir.), *Les Primaires ouvertes en France. Adoption, codification, mobilisation*, Rennes, PUR, 2016, p. 11-36.

8. *Le Monde*, 7 octobre 2011.

surtout trop ambitieuses dans leur méthodologie, les primaires version Montebourg furent alors enterrées. L'université d'été de La Rochelle de 2009 a cependant rebattu les cartes internes. En promettant la rénovation du PS, de « A à Z, de C comme cumul des mandats jusqu'à P comme primaire », Martine Aubry l'a ainsi sortie de ce débat entre initiés. Le projet n'était cependant plus celui du seul Arnaud Montebourg, soupçonné d'avoir « privatisé » le thème. Il est devenu le projet du PS en son entier. En changeant de porteur, le dossier des primaires a également changé de finalité. Le refus de la méthode proposée par Arnaud Montebourg recentra les débats socialistes autour de l'enjeu du choix de la technique de désignation et de sa codification. Délestées de leur dimension rénovatrice, les primaires n'ont plus été présentées comme un instrument destiné à moderniser la démocratie représentative. Elles sont revenues dans le champ ordinaire du fonctionnement d'un parti politique à la recherche d'une méthode efficace pour sélectionner son candidat.

100

C'était donc moins l'ouverture d'une nouvelle étape démocratique qui avait été alors proposée au suffrage des adhérents socialistes le 1er octobre 2009 que la clôture définitive de l'affrontement entre Martine Aubry et Ségolène Royal au congrès de Reims de 2008. Ce vaste plan anti-fraude a permis à la première secrétaire du PS de trancher la question du leadership socialiste en associant dans un même mouvement réforme des codes associés à la conduite des élections et propositions techniques de nouvelles civilités infrapartisanes, prouvant de cette manière que, si la responsabilité du choix du représentant socialiste à l'élection présidentielle a désormais dépassé le seul cadre du parti, le contrôle de la structure restait toujours au cœur des préoccupations de ses dirigeants.

Le renouvellement partisan par le vote

En concédant l'organisation de primaires, Martine Aubry avait non seulement permis au PS de sortir de l'ornière du congrès de Reims, mais elle avait également relancé le débat – classique – sur la place des militants au sein de l'organisation et celui – plus récent – sur les stratégies de « renouvellement partisan »[9] développées par les partis politiques.

De fait, l'adoption du principe de primaires « ouvertes et populaires »

9. Sur la notion de renouvellement partisan, cf. Rachel K. Gibson et Stephen J. Ward, « Renouveler le parti ? Les stratégies de campagnes et d'organisation en ligne des partis britanniques », *in* Fabienne Greffet (dir.), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 109-123.

était fondée sur un double constat d'échec : la défection des deux tiers des adhérents « à 20 euros » recrutés à l'occasion de l'élection présidentielle de 2007 et plus largement les limites des formes traditionnelles d'association au PS que n'avait pas pu corriger l'introduction de *civic-tech partisans*, des outils numériques participatifs et citoyens comme la Coopérative politique, ou Coopol, le site communautaire socialiste inspiré de MyBarackObama.com pour le fond et de Facebook pour les fonctionnalités[10]. Si cette nouvelle procédure d'adhésion en ligne avait en effet permis à de nouveaux adhérents de participer à l'investiture du candidat socialiste – près de quatre-vingt-cinq mille adhérents prirent leur carte du parti, alors que celui-ci n'en comptait jusque-là que cent vingt mille –, leur départ massif à l'issue du vote a été très mal vécu par le PS. Cette figuration extrêmement rapide de l'exit en politique avait alors contribué à réactiver les réticences exprimées en 2006 au moment de la décision de baisser les tarifs de l'adhésion, notamment la forte dénonciation de la catégorie des « socialistes hors sol », selon l'expression utilisée par le sénateur Henri Weber, proche de Laurent Fabius[11]. Dans un sens opposé, ce refus de se convertir aux modes de fonctionnement et de sociabilité institutionnalisés dans le parti avait aussi souligné la disqualification de la forme partisane et de ses offres d'engagement, accréditant l'idée d'une « clôture » sociologique[12] doublée d'une sclérose organisationnelle, alors même que l'injonction à l'ouverture du parti et au développement des pratiques plus participatives se faisait plus pressante à l'approche de l'élection présidentielle[13].

Prenant acte de ce profond renouvellement des manières de devenir membre du PS, le rapport Montebourg avait décidé d'aller beaucoup plus loin que la réforme de 2006 en faisant sauter le verrou de l'engagement : un nouveau droit était alors créé permettant à l'ensemble des Français[14] de choisir le candidat présenté par le PS à l'élection présidentielle

10. L'UMP a rencontré le même échec technique et politique avec la création de son propre site, LesCreateursdePossibles.com. Sur les limites du développement des outils numériques dans la démocratisation des partis, cf. Anaïs Theviot, « Dépoussiérer les partis politiques français avec Internet ? », *Savoir/Agir*, n° 32, 2015, p. 37-43 ; Clément Mabi, « Citoyen hackeur. Enjeux politiques des *civic tech* », LaViedesIdees.fr, 2 mai 2017.

11. *Le Monde*, 22 août 2006.

12. Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La Société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006, p. 154.

13. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35.

14. Le mode d'emploi des primaires a prévu d'élargir les possibilités de vote aux mineurs, aux étrangers militants socialistes et aux membres des partis partenaires de l'organisation de l'élection.

de 2012 sans obligation d'adhérer au parti une fois le vote passé ou de respecter les formes traditionnelles du militantisme socialiste, même corrigées par « la généralisation de la démocratie débattante »[15]. Ce qui constituait avant 2007 le privilège exclusif des militants du PS et en 2007 celui de ses seuls adhérents a donc été donné en 2011 à chaque électeur, révélant la porosité des frontières du parti et l'annulation des distinctions d'appartenance au profit d'un égalitarisme affirmé entre encartés et sympathisants[16].

En consacrant ce mode inédit de lien au parti – l'engagement sans adhésion –, les primaires ont de fait posé d'une nouvelle manière le débat déjà ancien, impulsé dès le début des années 1990, sur « la redéfinition des pratiques militantes légitimes » au sein du PS. L'enjeu ne fut plus seulement de s'ajuster à la représentation dominante au PS d'un militantisme de plus en plus « distancié »[17], mais de repenser l'offre d'un engagement facilité sans pour autant remettre en cause le statut et la place de l'adhérent socialiste.

En reconnaissant statutairement ses sympathisants en tant que votants et plus seulement comme un élément – le moins fort en l'espèce – de la (dé)gradation des formes d'attachement partisan, le PS a surtout permis de rejoindre dans un même cadre l'individuation des pratiques militantes et l'individualisation des représentations partisanes de l'engagement, dépassant le continuum électeurs, sympathisants, adhérents et militants forgé par Maurice Duverger[18]. Contrairement à la réforme de 2006, dominée par l'enjeu principal de l'adhésion et de « l'entrée » au PS, la primaire « ouverte et populaire » de 2011 a montré que le parti ne pense plus l'économie générale de ses relations militantes déconnectée des enjeux électoraux, avalisant par là même sa transformation progressive en « parti électoral professionnel ».

Les primaires n'avaient donc pas seulement pour fonction de sélectionner un candidat. Elles actaient d'abord le constat d'échec d'un mouvement politique qui ne pouvait plus être un parti de militants. Elles permettaient par là même de conjuguer des singularités militantes au pluriel en faisant varier – pour reprendre une formule de Susan Scarrow – le « degré d'inclusivité » du parti ; même s'il n'était plus question

15. Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La Société des socialistes*, *op. cit.*, p. 178.

16. Le trait le plus symbolique de cet égalitarisme fut la décision de demander un euro à chaque votant, sans distinction de statut entre les simples sympathisants et les adhérents-cotisants du PS, même lorsqu'ils étaient organisateurs du scrutin.

17. Jacques Ion, *La Fin des militants*, Paris, L'Atelier, 1997.

18. *Les Partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

d'adhésion, l'acte de vote en faveur d'un candidat à la candidature constituait toujours une affirmation d'une « préférence en public »[19] et donc une identification partisane qui dépasse le cadre d'une proximité privée. Elles offraient surtout des opportunités de participation plus larges, correspondant à la « diversification des modes d'affiliation » en cours au sein de la majorité des partis politiques occidentaux[20].

Le modèle italien de la « jubilation participative », selon l'expression de Marc Lazar[21], et le modèle américain étaient alors mixés. Cet encouragement à un « *empowerment* militant » fortement inspiré de la campagne de Barack Obama soulignait combien les techniques d'individualisation de l'engagement constituaient aussi une technologie de pouvoir. Au-delà de la proposition de redéfinir l'offre militante, la nouvelle organisation socialiste dessinée par les primaires a surtout visé à renouveler les modes de régulation interne en domestiquant les effets politiques d'une innovation technique. Avec l'ouverture de la désignation du candidat socialiste à tous les Français, c'était en effet l'autonomie fonctionnelle même du parti qui était confortée puisqu'il s'est agi pour ses dirigeants d'assurer une continuité organisationnelle par-delà la porosité recherchée avec l'espace social et de transformer l'ensemble des participants de la sélection en acteurs de la campagne.

L'UMP / LR EN QUÊTE D'UNE SOLUTION PROCÉDURALE À SA CRISE DE LEADERSHIP

En déplaçant en 2011 deux millions huit cent soixante mille sympathisants lors du second tour de son scrutin, le PS avait réussi à imposer le système des primaires comme « la » solution procédurale à la crise qu'il traversait depuis trois défaites présidentielles consécutives, faisant de son « succès » le mythe fondateur des primaires ouvertes en France.

La droite, pourtant pionnière dans la mise à l'agenda de ce système inédit de désignation[22], a peiné à reconnaître la force de cette nouvelle logique compétitive. Elle a ainsi vivement contesté la légalité de la procédure choisie par le PS, cherchant parfois même à entraver son application locale

19. Daniel-Louis Seiler, *Les Partis politiques*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2000, p. 188.

20. Sur le développement de nouveaux modes d'association au sein des partis politiques, Cf. Susan E. Scarrow, *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

21. « Leçons italiennes pour primaires françaises », Slate.fr, 1er septembre 2009.

22. Sur le rôle majeur joué par Charles Pasqua dans la promotion des primaires en France, cf. notamment Charles Pasqua et Pierre Monzani, *Petit manuel de survie pour la droite. Les primaires à la française*, Paris, Fayard, 2015.

par le biais des mairies qu'elle détenait. La forte participation au scrutin, la médiatisation hors norme des débats télévisés et surtout l'élection de François Hollande à la tête de l'État vont alors forcer l'UMP à réviser sa position et, passé un premier moment de « sidération », à se convertir à cet instrument de sélection, même s'il s'agissait moins de rattraper un « retard démocratique » sur le PS que de chercher un outil qui avait fait ses preuves sur le marché des règles de sélection disponibles[23].

Soutenu par Alain Juppé et Édouard Balladur, puis par des outsiders comme Bruno Le Maire, Xavier Bertrand, ou encore Nathalie Kosciusko-Morizet, le think-tank La Boîte à idées, un équivalent de droite à la fondation Terra Nova, va populariser au sein de l'UMP le système déjà mis en œuvre par le PS. L'engagement de cette dynamique mimétique trouvera cependant un écho plus fort à mesure que s'annonçait la bataille pour la présidence du parti en 2012. Mieux : comme au PS lors du congrès de Reims, l'adoption des primaires a pour beaucoup résulté de l'incapacité de l'UMP à s'organiser comme une instance démocratique irréprochable. Produit d'une « sortie de crise », la solution de la primaire a alors été un moyen trouvé par François Fillon et Jean-François Copé pour pacifier un parti devenu démonétisé par l'usage massif de la fraude électorale.

Contrairement au PS cependant, cette conversion pragmatique et conjoncturelle de l'UMP au principe des primaires n'a pas occasionné de débats sur le statut du parti ou sur une possible dépossession du rôle des adhérents au sein de leur organisation. Validé en juin 2013 par 92 % des militants, le principe a été adopté au sein des statuts dans l'indifférence générale, Henri Guaino restant le dernier gardien du temple gaulliste à refuser cette procédure « contraire à l'esprit de la Ve République ».

Le rapport distant qu'entretient l'UMP aux règles qu'il édicte a expliqué en partie ce consentement militant. La droite a adopté un changement de statuts sans véritablement s'employer à en déclencher la mise en œuvre pratique. Comme au PS, l'idée d'une primaire de « ratification » sans réelle mise en concurrence a également longtemps fait son chemin. De plus, l'expérimentation en mai 2013 de primaires municipales à Paris n'a pas favorisé, en raison des nombreuses irrégularités constatées, sa publicité. Au final, c'est davantage le retour de Nicolas Sarkozy à la tête de l'UMP que la volonté de mettre en œuvre des statuts qui va accélérer le durcissement juridique de ce qui n'était au départ qu'un principe électoral.

23. Sur la codification de cette nouvelle règle du jeu électoral, cf. Rémi Lefebvre, « Les primaires à droite. Processus d'adoption et transformations du jeu partisan », in *id.* et Éric Treille (dir.), *Les Primaires ouvertes en France*, *op. cit.*, p. 65-105.

Longtemps cantonné à des débats d'experts, l'enjeu des primaires refait surface lors de la démission de Jean-François Copé de la tête du parti. Candidat jusqu'alors officieux, Nicolas Sarkozy est sommé d'accélérer son calendrier en se présentant à la présidence de l'UMP. Face à l'ancien chef de l'État, Bruno Le Maire et Hervé Mariton se sont déclarés en faveur de la primaire. Contraint de s'engager sur ce terrain, Nicolas Sarkozy se refuse pourtant à clairement soutenir la procédure et entretiendra jusqu'au bout l'ambiguïté sur son positionnement. Élu avec 64,5 % des voix, Nicolas Sarkozy ne peut plus se proclamer comme le candidat de l'évidence au scrutin présidentiel et doit donc accepter la tenue d'une primaire ouverte au sein de la droite et du centre.

Le nouveau président de l'UMP ne va cependant pas s'en tenir à la seule organisation de cette consultation. À l'instar de Martine Aubry en 2011, Nicolas Sarkozy va pleinement épouser sa position institutionnelle de chef de parti pour conforter sa stratégie de candidat. Deux logiques politiques vont alors se superposer au sein de l'UMP : d'un côté, la défense de la médiation nouvelle du système des primaires ; de l'autre, la stratégie de l'ancien président de la République consistant à réinvestir le cadre partisan et à miser sur les ressources spécifiques de l'appareil.

En effet, si le score du 29 novembre 2015 n'a pas permis à Nicolas Sarkozy de se prévaloir, comme en 2004, du sceau de l'unité, il ne lui a pas pour autant interdit de recourir à l'argument classique du légitimisme de parti. Alors que les différents candidats de la primaire ont fait majoritairement le choix de se déployer hors de leur formation d'origine, notamment au sein de micro-partis créés à cet effet, Nicolas Sarkozy a joué la carte de l'institution et de ses membres. Il va renforcer les prérogatives des adhérents en revalorisant leur pouvoir décisionnel dans la fabrication et la validation du programme présidentiel de l'UMP devenue LR. Mieux : comme en 2004, il a également fixé des objectifs de recrutements militants ambitieux, le parti devant atteindre cinq cent mille adhérents en 2016, alors même que le choix de la primaire a ôté aux militants le privilège exclusif de la participation politique et le monopole de l'investiture.

En activant ces « offres partisanes de militantisme »[24], Nicolas Sarkozy n'a cependant pas cherché à renforcer le caractère participatif de son

24. Lucie Bargel et Anne-Sophie Petitfils, « "Militants et populaires !" Une organisation de jeunesse sarkozyste en campagne. L'activation périodique d'une offre organisationnelle de militantisme et ses appropriations pratiques et symboliques », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 1, 2009, p. 51-75.

organisation. Afin de contrer ses concurrents, il a surtout voulu remiser l'exercice de la primaire et les stratégies individuelles des différents candidats enregistrés ou putatifs en périphérie du travail politique. Comme Martine Aubry en 2011, il a eu recours aux fonctions délibératives et aux normes collégiales de son parti pour mieux privatiser le fonctionnement de ce dernier. Entre le mois de juin 2015 et celui de juin 2016, le parti organisera une série de conventions thématiques suivies de consultations électroniques des adhérents – notamment sur l'immigration en septembre 2015 – afin de nourrir la « plateforme participative » du parti.

La valorisation des procédures délibératives, longtemps jugées contraire à la culture organisationnelle des partis politiques de la droite française, a donc constitué un levier politique déterminant dans la campagne du président-candidat de LR, même si les profits retirés en 2016 ne furent pas du même niveau que ceux de 2004 lorsque Nicolas Sarkozy succéda à Alain Juppé à la tête de l'UMP. En cela, le parti dans la primaire n'est donc pas resté inerte, soulignant, dans le prolongement de l'analyse forgée par Patrick Seyd sur les usages du suffrage interne comme moyen de « court-circuiter » les fractions[25], que le recours à l'impératif participatif partisan pouvait non seulement aller de pair avec l'appel à un juge de paix extérieur, mais également participer au renforcement de stratégies de personnalisation politique.

Les partis politiques face au risque plébiscitaire

Cette réévaluation paradoxale des pratiques participatives par un parti engagé dans la voie des primaires n'a pas été l'apanage du seul président de LR. Au sein du PS, la captation des ressources partisanes – en particulier militantes – a également constitué un enjeu central de légitimation des décisions, notamment vis-à-vis de ses partenaires.

En invitant pendant trois jours, du 16 au 18 octobre 2015, les sympathisants de gauche à répondre à une question sur « l'unité de la gauche et des écologistes aux élections régionales », le PS a en effet innové. Le score de ce référendum militant fut alors sans appel : 89 % des électeurs avaient voté en faveur de la démarche, permettant à Jean-Christophe Cambadélis, premier secrétaire du parti, de se féliciter de ce « top » (et « pas [de ce] flop ») et de proposer dans la foulée un « pacte de fraternité »

25. Patrick Seyd, « New Parties / New Politics ? », *Party Politics*, vol. 5, n° 3, 1999, p. 383-405.

au Parti communiste et à EELV. En revanche, le nombre d'électeurs s'étant exprimés ne fut pas un sujet commenté par la direction du PS. Pour cause : moins de deux cent cinquante mille personnes avaient fait le choix de se déplacer. De surcroît, de nombreuses irrégularités furent signalées : votes en ligne non sécurisés, absence de listes électorales, répartition aléatoire des bureaux de vote…

La dimension matérielle de ce vote d'un nouveau genre, à la fois référendum, votation citoyenne et pétition militante, n'a pas été centrale. Comme au sein de LR, lors de la fabrication de son programme, la tenue de ce scrutin a surtout répondu à des objectifs de communication interpartisane. Organisé par le PS et ses proches satellites, ce plébiscite en faveur de l'union avait surtout eu pour but d'anticiper la dispersion des candidatures de gauche aux élections régionales de décembre 2015 et ainsi, selon Rémi Lefebvre, d'installer de manière préventive un « argumentaire culpabilisateur à l'encontre du reste de la gauche[26] ».

Dans les deux cas, à LR comme au PS, la tenue de ces consultations militantes s'est inscrite dans une vision très instrumentalisée de la démocratie partisane. En favorisant la participation des adhérents comme des non-membres de leur organisation, Nicolas Sarkozy et Jean-Christophe Cambadélis ont choisi d'user de la rhétorique modernisatrice de la démocratie délibérative pour mieux concurrencer leurs différents rivaux et afficher une façade institutionnelle unitaire de leur parti[27].

Le recours au répertoire d'actions de la démocratie partisane ne doit donc pas tromper. Cette amplification de la « directisation » des relations partisanes répond moins à une promotion nouvelle des cultures du débat qu'à des états donnés de configuration partisane. Dans ce cadre, l'appel à la base par voie référendaire permet de contrer dans un même mouvement les fractionnismes internes et interpartisans.

Le contexte spécifique de la fin 2015 et du début 2016 est pour beaucoup dans le choix du PS d'utiliser l'arme référendaire. Pris en tenaille entre l'UMP devenue LR, parti converti désormais à l'exercice des primaires, et ses partenaires de gauche, désireux d'organiser une consultation commune sans participation du chef de l'État, le PS a été mis en demeure de réaffirmer son attachement au principe qu'il avait inventé et de prouver sa volonté

26. *Le Monde*, 16 octobre 2015.

27. La consultation des militants de la France insoumise pour déterminer la position de Jean-Luc Mélenchon lors du second tour de l'élection présidentielle a également constitué un procédé délibératif proche du référendum mis en œuvre par le PS.

d'engager un processus délibératif unitaire. Dit autrement : l'exercice des primaires s'était transformé pour le PS en piège démocratique.

Le sort de l'appel à la tenue d'une primaire « des gauches et des écologistes », publié dans le journal *Libération* le 11 janvier 2016, en a témoigné. Même si ce projet de la « gauche d'en bas » n'a pas été couronné de succès, il a cependant obligé les différents partis de gauche à se prononcer sur la procédure. Le Parti communiste, pour s'éviter de devoir à nouveau soutenir la candidature de Jean-Luc Mélenchon et externaliser ses modalités de représentation faute de candidat en nom propre, se rallia à l'appel, tout en conditionnant sa participation au retrait de François Hollande. EELV accepta également le principe de cette consultation, en posant néanmoins comme préalable la définition d'un « socle de valeurs communes ». Le PS contesta dans un premier temps cette stratégie d'empêchement, obligeant alors des militants à saisir le président du tribunal de grande instance de Paris pour que leur parti applique ses statuts[28]. Puis, à la suite du refus de participation de Jean-Luc Mélenchon, il a fini par en accepter le principe, même si jusqu'au dernier moment il travailla à la récusation de son invention afin de protéger le président de la République des effets du pluralisme partisan. C'est paradoxalement l'échec annoncé de cette tentative d'organisation d'une primaire de coalition en France qui a permis au PS de faire vivre ce qui était devenu pour lui un « mal nécessaire » et de créer la surprise en annonçant la tenue de la primaire de la Belle Alliance populaire en janvier 2017, un scrutin de dépassement du PS tardif et fabriqué « sur-mesure » pour le chef de l'État.

Une « primarisation » en trompe-l'œil des partis politiques français

En se dessaisissant de leur prérogative au profit de leurs sympathisants, EELV, LR et le PS ont permis aux Français de se rendre nombreux aux urnes : 4 301 415 votants au second tour de la primaire de la droite et du centre, soit près de 10 % du corps électoral, contre 2 045 343 voix pour le premier tour de la consultation organisée par la Belle Alliance populaire. La droite ne s'est donc pas contentée d'imiter sa concurrente :

28. Pour obliger le PS à mettre en œuvre l'article 5.3.1 de ses statuts, trois militants socialistes ont déposé une requête auprès du président du tribunal de grande instance de Paris, qui les a finalement déboutés le 15 juin 2016. Cette saisine s'inscrit dans un cadre plus général de « juridiciarisation » des conflits intrapartisans, comme a pu également le souligner le vote organisé au sein du Front national pour supprimer la fonction de président d'honneur et régler de cette manière le conflit ouvert entre Jean-Marie Le Pen et son parti.

elle a su dépasser le précédent de 2011, confortant aussi le succès médiatique des débats télévisés organisés en amont du vote et les plus de huit millions de téléspectateurs ayant déjà suivi le débat d'entre-deux-tours entre François Fillon et Alain Juppé. Elle a su également « ouvrir la voie à un nouveau type de participation[29] », défiant là les thèses du désinvestissement militant de l'espace public et du rejet du politique.

Néanmoins, ce succès populaire n'a pas répondu à l'ensemble des crises de la démocratie partisane. Les citoyens qui ont participé à ces scrutins ont beaucoup ressemblé aux membres des partis organisateurs. En 2016-2017 comme déjà en 2011, les dynamiques sociologiques des mobilisations électorales à droite ainsi qu'à gauche n'ont pas permis d'inviter à reconsidérer sous un œil neuf les modes d'appartenance militants : l'électorat qui s'est déplacé était plus âgé que la moyenne des électeurs français, plus diplômé également et surtout plus intégré socialement, révélant ainsi les logiques « censitaires » qui ont traversé ces votes[30].

L'élargissement du suffrage qu'impose l'exercice de la primaire ne doit donc pas masquer la spécificité de son mode d'organisation et sa désignation éminemment partisane. Comme l'avaient déjà mis en évidence les campagnes menées aux États-Unis depuis les années 2000 puis la primaire socialiste de 2011, l'identification politique reste une caractéristique essentielle des participants aux consultations de désignation. À droite, la construction même du scrutin et le choix notamment de la cartographie des bureaux de vote ont conduit à un rétrécissement de la base électorale visée et à sa polarisation idéologique, enfermant de ce fait la consultation dans un quasi- « bocal sociologique »[31]. À gauche, la primaire a permis à son vainqueur, Benoît Hamon, de s'extraire de l'économie de la collégialité qui a longtemps caractérisé le fonctionnement interne de son parti et de dépasser le seul exercice d'amendement de synthèses préalablement définies. À l'image de François Fillon, il a pu alors s'engager dans la quête de nouvelles utopies partisanes comme la création d'un revenu universel, au risque de déplacer le centre de gravité idéologique du PS.

Le « pas de côté » des primaires est donc à nuancer. Les partis organisateurs de ces consultations n'ont pas réussi à élargir le profil sociologique

29. Anne Muxel, « Un retour de la politisation des Français », *Libération*, 29 novembre 2016.

30. Julien Audemard et David Gouard, « Les primaires citoyennes d'octobre 2011. Entre logiques censitaires et influences partisanes locales », *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 5, 2014, p. 955-972.

31. Sur le choix de saturer certaines cibles électorales sociologiquement polarisées, cf. « Primaires de la droite et du centre : l'effet bocal », TNova.fr, 25 janvier 2017.

de leur base de désignation, notamment en direction des plus jeunes et des catégories populaires. De même, le retour de politisation constaté est resté très temporaire, les votants ne se transformant pas – en raison de pratiques partisanes demeurées inchangées – en nouveaux militants politiques. Les primaires nationales organisées pour sélectionner des candidats à l'élection présidentielle n'ont également pas ou ont très peu produit d'effets d'entraînement au niveau local[32]. Un parti, EELV, a pu enfin organiser une primaire semi-ouverte, puis dans un second temps soumettre à un vote militant le retrait de son candidat et l'effacement de son scrutin de désignation contre la promesse d'obtenir près de quarante circonscriptions législatives et un accord programmatique signé avec le PS et son représentant, Benoît Hamon, révélant le rapport spécifique que cette organisation entretient avec son propre code de « loyautés organisationnelles »[33]. Dernier point : des candidats comme Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélenchon ont pu s'affranchir de la mécanique de la primaire de la Belle Alliance populaire et faire campagne à la tête de collectifs citoyens de type nouveau, des « non-organisations » à la fois verticales dans leur prise de décision et horizontales ou sans hiérarchie apparente dans leur déploiement militant et numérique.

*

Depuis le premier projet législatif porté par Charles Pasqua dans les années 1990, le principe qui sous-tend le système des primaires a peu évolué : il s'agit toujours d'inventer un « mécanisme anti-défaite électorale ». Faute d'outils d'arbitrage internes ou de cooptation interpartisane comme de personnalités pouvant se passer de l'expression du pluralisme, le PS et LR – ainsi que dans une moindre mesure EELV – ont alors fait le choix d'ériger le système des primaires en modèle de participation politique pour désigner leur candidat à l'élection présidentielle.

En déléguant leur fonction de sélection – et secondairement de définition programmatique –, ces partis ont également amplifié la transformation de leur économie militante, les adhérents n'ayant désormais

32. Alors que les primaires socialistes ont été ouvertes à tous les sympathisants de gauche, la production des candidatures aux élections locales et nationales est restée le privilège des seuls adhérents, comme l'a souligné l'organisation de seulement six primaires ouvertes en vue des élections municipales de 2014 (Aix-en-Provence, Béziers, Boulogne-Billancourt, La Rochelle, Le Havre et, surtout, Marseille, qui constitue un exemple emblématique).

33. Florence Faucher-King, « Les Verts et la démocratie interne », *in* Florence Haegel (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, *op. cit.*, p. 103-142.

plus le monopole de l'investiture partisane. Ils ne l'ont cependant pas profondément bousculée. L'engagement sans adhésion qui caractérise les primaires reste très majoritairement circonscrit à la seule élection du chef de l'État. De plus, l'expérience socialiste de 2011 a montré que les sympathisants – même s'ils appartiennent à des « publics militants consolidés » – se muaient peu ou pas en adhérents, dépréciant les « capacités d'inclusion » de la participation à ces scrutins[34].

L'exercice des primaires ne constitue donc pas une rupture profonde avec les modes de désignation passés. Depuis les années 1990, de nombreux verrous à l'engagement avaient déjà été levés, assouplissant les contraintes de participation et renforçant de plus en plus la « directisation » des liens militants, constituant ainsi un substrat à partir duquel la mise en œuvre de ce nouveau principe d'investiture a pu se développer. À défaut de répondre précisément à l'enjeu de la démocratisation partisane, ce mode de désignation acte en fait un mouvement plus général alliant déprise politique et inclusion temporaire, désengagement militant et identification partisane intermittente, démonétisation de l'adhésion et affiliation électorale, concrétisant en cela une évolution internationale vers une « démocratie sans parti »[35], que d'autres mouvements comme En Marche ! et La France insoumise ont pu – plus directement encore – traduire également en actes.

34. Susan E. Scarrow, *Beyond Party Members*, *op. cit.*

35. Florence Faucher-King, « L'impact des procédures délibératives sur les congrès des partis politiques britanniques », *in* Antoine Roger et Rémi Lefebvre (dir.), *Les Partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009, p. 217.

RÉSUMÉ

En offrant l'opportunité d'une participation militante plus large, les primaires ont permis de diversifier les modes d'affiliation de formations politiques en crise. Cette stratégie de renouvellement partisan n'a cependant été concédée qu'au prix d'une conversion résolument pragmatique d'appareils plus soucieux de conserver la maîtrise des règles du jeu électoral que de répondre à des enjeux de démocratisation interne.

Dorothée Reignier

LA FIN DE LA DISCIPLINE PARTISANE

Lors des élections présidentielle et législatives de 2017, les citoyens ont accordé leur confiance à des candidats refusant de se laisser guider par les clivages partisans. Ils ont ainsi condamné la discipline partisane qui commande au parti de la majorité de toujours soutenir le gouvernement et au parti d'opposition de toujours rejeter ses textes. La condamnation est sans appel ; elle a été annoncée tout au long de la XIV^e^ législature (2012-2017) par des divisions communes à tous les partis. Le parti majoritaire d'abord, tiraillé par une fronde à l'ampleur inédite qui a conduit le gouvernement à utiliser l'article 49, alinéa 3, de la Constitution et certains membres de sa majorité à chercher à le renverser en tentant de déposer une motion de censure. L'opposition ensuite, qui a également connu des tensions, certains textes du gouvernement recueillant le soutien de députés réputés hostiles à sa politique.

Le respect de la discipline partisane est pourtant présenté comme une obligation morale pesant sur les élus, qui doivent au Parlement respecter les engagements pris devant les citoyens : concrétiser le programme présidentiel, ou le critiquer tout en apparaissant comme une alternative crédible. Partis et groupes se reconnaissent la capacité de sanctionner un élu qui aurait fait usage de sa liberté de vote pour rompre l'unité. Ces sanctions, parce qu'elles mettent en lumière l'échec partisan, sont rarement prononcées, partis et groupes préférant s'assurer très en amont l'adhésion des parlementaires à leur consigne. Toute l'organisation du groupe parlementaire est ainsi tournée vers l'unité des votes et des expressions. Si le débat y est organisé, il est progressivement borné par les responsables divers (président du groupe, responsable du texte, *whip* de commission, mais également secrétaire général ou collaborateurs du groupe ou du ministre) qui amènent les parlementaires à accepter la vision qui leur est

présentée, à négocier leur soutien ou à minorer leur opposition[1]. C'est cette délimitation préalable et progressive du débat qu'une partie des groupes a refusé au cours de la XIVe législature, entraînant une multiplication des manquements à la discipline partisane, que groupes parlementaires et partis politiques ont été incapables d'endiguer. Pour autant, doit-on considérer que la discipline partisane est morte, ou qu'une certaine forme seulement de celle-ci, exigeant une inconditionnalité, a durablement disparu ?

La multiplication des dissidences : la fin annoncée de la discipline partisane

La dissidence manifeste l'incapacité du parti à faire respecter son arbitrage par ses parlementaires, mais celle-ci ne remet en cause la discipline partisane que lorsqu'elle répond à certains critères. Il est ainsi permis de se demander si tout refus de respecter la consigne établie par le parti et / ou le groupe constitue une dissidence. Y compris lorsque l'élu choisit, par l'absence ou l'abstention, de ne pas exprimer de choix.

Dans l'absolu, ces comportements démontrent l'impuissance des instances collectives à obtenir que la consigne soit respectée, et l'ensemble d'entre eux devraient être considérés comme des échecs de la discipline partisane. C'est oublier l'entreprise de conviction mise en œuvre par les groupes afin que les parlementaires minorent leurs critiques en choisissant de s'absenter ou de s'abstenir, révélant ainsi une soumission officieuse à la discipline partisane. Conclusion qu'il nous est difficile de généraliser dans la mesure où, au cours de cette législature, l'abstention s'est accompagnée d'une remise en cause publique de la discipline. Le choix de considérer ou pas l'abstention comme une contestation de la discipline partisane dépendra alors du texte en question. Certaines divisions, même minorées, constituent une telle remise en cause lorsqu'elles portent sur un texte fondateur. D'autres ne peuvent être qualifiées de dissidence puisqu'il est habituel que, sur les textes concernés, groupes et partis ne donnent pas de consigne. C'est le cas des *sujets de société*, qui touchent aux convictions profondes du parlementaire et ne peuvent faire l'objet d'une consigne de vote. La division ne saurait alors être perçue comme un échec de la discipline partisane. À moins que la multiplication des cas dans lesquels le parti et le groupe se trouvent dans l'impossibilité

1. Dorothée Reignier, *La Discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Ve République*, thèse de droit public, Université Lille 2, 2011.

d'établir une consigne ne traduise l'échec de la discipline partisane et n'en annonce la fin. La XIVe législature a vu la liste de ces sujets s'étendre aux textes constitutionnels[2], auparavant perçus comme les plus clivants car ils relèvent d'un engagement présidentiel.

Ces réflexions s'imposent avant toute recherche statistique et expliquent le choix qui a été fait de distinguer abstention et vote ouvertement hostile, puis de s'intéresser aux sujets qui ont été à l'origine de ces divisions.

Étude statistique de la dissidence

Cette étude analyse les cent cinquante-trois scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale au cours de la XIVe législature. Elle ne concernera que les deux groupes les plus importants de la législature : le groupe majoritaire SRC-SER[3], plus communément nommé « groupe socialiste », et le groupe UMP, qui deviendra LR, dont les rôles sont pré-identifiés par leur appartenance à la majorité et à l'opposition[4].

Le groupe majoritaire

Au cours des cent cinquante-trois scrutins publics recensés, le groupe socialiste s'est divisé à quatre-vingt-seize reprises, soit lors de près de 63 % des scrutins. Ces données contrastent avec les statistiques établies au cours de la XIe législature (1997-2002), au cours de laquelle le groupe socialiste était également majoritaire. Sur les cinquante-neuf scrutins portant sur l'ensemble d'un texte qui ont eu lieu, le groupe n'a connu que douze divisions[5]. Les chiffres relatifs à la dissidence sous la XIVe législature demeurent également élevés si on les compare à ceux de l'une des deux législatures où le groupe UMP était majoritaire ; ainsi, au cours de la XIIe législature (2002-2007), celui-ci a connu la dissidence dans 43 % des cas. Les atteintes à la discipline partisane ont donc été nombreuses,

2. Le projet de loi constitutionnel de protection de la nation a ainsi provoqué dans tous les groupes les plus fortes divisions recensées au cours de la XIVe législature (scrutin public du 10 février 2016).

3. Socialiste, républicain et citoyen / Socialiste, écologiste et républicain.

4. Les quatre autres groupes (Union des démocrates et indépendants ; écologiste ; Radical, républicain, démocrate et progressiste ; Gauche démocrate et républicaine) adoptent un mode de fonctionnement similaire qui les conduit à rechercher la solidarité des votes. Toutefois, les groupes RRDP et GDR sont multipartisans, et il est donc difficile de parler de discipline partisane à leur sujet. De même, les partis UDI et EELV fonctionnant sur un mode fédératif, on parlera dans leur cas plutôt d'une (in)discipline de vote propre aux membres de leur groupe.

5. Il est vrai que le parti principal d'une coalition, qui plus est en période de cohabitation, est particulièrement soumis à l'impératif d'unité.

même si l'on rappelle que cela signifie que le groupe socialiste a adopté les textes à l'unanimité lors de cinquante-sept scrutins publics (37 % des cas).

Ce rappel ne peut masquer l'échec de la discipline partisane – à moins que les contestations ne se limitent à des abstentions. L'étude statistique démontre que, si le groupe se désolidarise au cours de quatre-vingt-seize scrutins publics, dans près de 43 % de ces cas (quarante-deux scrutins) l'abstention est la seule forme de désolidarisation. À l'opposé, cela signifie que, lors de cinquante et un scrutins[6], au moins un député de la majorité s'est opposé frontalement à la consigne majoritaire et a voté contre le gouvernement.

Dans un tiers des scrutins publics, au moins un député de la majorité refuse ouvertement la consigne partisane[7]. Les statistiques ne permettent

d'inférer l'échec durable de la discipline partisane que si la dissidence concerne une proportion notable du groupe. Il est en effet difficile de considérer que la contestation d'un seul élu constitue une remise en cause de la discipline partisane, d'autant qu'il s'agit souvent alors de francs-tireurs à l'égard desquels le parti et le groupe ont abandonné toute entreprise de conviction. Puisque le gouvernement dispose de moyens, politiques et juridiques, d'obtenir que ses textes soient votés, nous ne pouvons considérer que l'échec de la discipline partisane se manifesterait uniquement par le rejet d'un texte. Nous avons choisi de retenir un seuil de 10 % de l'effectif total du groupe en question. Parmi les scrutins publics recensés, seuls dix ont connu une division supérieure à 10 % de l'effectif total du groupe majoritaire, soit moins d'un scrutin sur quinze. *A contrario*, cela signifie que dans cent quarante-trois scrutins publics, au moins 90 % des députés socialistes ont suivi la consigne partisane.

À la lecture de ces chiffres, on peine à conclure à la fin de la discipline partisane, mais on ne saurait se contenter de l'arithmétique : il convient d'interroger les textes qui ont fait l'objet de dissensions, certains sujets ne pouvant souffrir la moindre division. Avant de se pencher sur cette question, il faut étudier, plus rapidement, les votes effectués par le principal groupe d'opposition.

---

6. Il faut ajouter, aux quarante-deux précédents, trois scrutins publics où la contestation a pris la forme d'un refus de participer au vote.

7. Le fait que le groupe comporte des députés appartenant à d'autres formations (Mouvement républicain et citoyen ; divers gauche ; écologiste) ne permet pas de relativiser cette conclusion. En effet, on ne dénombre que cinq scrutins publics au cours desquels la division constatée n'est que le fait de ces élus.

Le principal groupe d'opposition

La règle est ici simple et a été maintes fois formulée : dans l'opposition, on s'oppose. Les statistiques semblent contredire ces affirmations : dans les scrutins publics recensés, le groupe UMP / LR a adopté une position unanime à soixante-trois reprises, ce qui ne représente que 41 % des scrutins publics. Cela signifie *a contrario* que dans près de 60 % des cas le groupe s'est désolidarisé (90 scrutins publics).

Lors de trente-trois scrutins publics, les députés hostiles à la consigne partisane ont simplement choisi de s'abstenir et, lors de cinquante-sept autres scrutins, au moins un député a pris la décision de s'opposer frontalement à la consigne (37 % des cas). Il semble que là encore la discipline partisane soit en échec, d'autant que le nombre de scrutins publics où la division atteint au moins 10 % du groupe d'opposition est supérieur à ce qu'il en est du côté du groupe majoritaire (quatorze contre dix).

Cela signifie tout de même que, dans plus de neuf cas sur dix, 90 % des députés UMP / LR ont suivi la discipline partisane. Ces chiffres contrastent toutefois avec ceux qui ont été établis au cours de la XI^e^ législature, la dernière dans laquelle les députés qui se revendiquent des valeurs gaullistes constituent le premier groupe d'opposition. À cette époque, les députés ne s'étaient divisés que lors de dix-neuf des cinquante-neuf scrutins publics et la contestation n'avait atteint qu'une seule fois le seuil de 10 % de l'effectif total du groupe.

Les chiffres sont éloquents mais ils ne sauraient se suffire à eux-mêmes, et l'on ne pourra conclure à la fin (ou non) de la discipline partisane qu'après avoir examiné les textes ayant suscité la division.

La remise en cause des chartes majoritaire et d'opposition

Les chiffres de la dissidence attestent que, dans près de deux tiers des scrutins publics, les groupes n'ont pas réussi à faire respecter la consigne partisane. Toutefois, l'étude détaillée de ces statistiques a permis de nuancer la thèse sur la fin de la discipline partisane, 90 % des députés l'ayant respectée lors de plus de neuf scrutins publics sur dix. L'étude du fonctionnement interne des groupes, tout entier tourné vers l'impératif d'unité, aurait pu nous conduire à estimer que tout vote dissident constituait un échec de la discipline partisane, et la multiplication des échecs aurait pu nous permettre de conclure à sa disparition. Toutefois, cette conclusion ne sera certaine que si les textes en cause sont fondamentaux, sinon fondateurs.

Les fêlures du pacte majoritaire

L'étude des scrutins publics portant sur les textes budgétaires, considérés comme fondamentaux, démontre qu'ils font l'objet des dissensions les plus importantes – d'abord à travers une abstention massive, avant que certains députés socialistes ne choisissent de briser la discipline partisane en votant contre.

Cette opposition, y compris par l'abstention, constitue un échec de la discipline partisane. Celui-ci est aggravé lorsque la division concerne les votes de confiance, perçus comme fondateurs. Le 8 avril 2014, la discipline partisane connaît sa première remise en cause notable quand onze députés socialistes choisissent de s'opposer au gouvernement alors que celui-ci sollicite la confiance de l'Assemblée. Certes, le gouvernement a largement obtenu cette confiance puisque trois cent six députés l'ont soutenu. Toutefois, le fait de refuser de soutenir explicitement le gouvernement est une lourde remise en cause de la discipline partisane.

Remise en cause durable et amplifiée puisque le 16 septembre 2014, alors que Manuel Valls sollicite une nouvelle fois la confiance de l'assemblée, trente et un députés socialistes choisissent de s'abstenir. Plus de 10 % du groupe choisit de ne pas accorder sa confiance, alors qu'il ne compte plus que deux cent quatre-vingt-neuf députés. Certes, les députés frondeurs étaient assurés que leur abstention n'entraînerait pas la chute du gouvernement, l'addition de toutes les oppositions habituelles ne correspondant qu'à deux cent quarante-quatre votes ; leur attitude n'en demeure pas moins problématique : elle rompt de manière inédite avec le principe de solidarité. Rupture aggravée en 2016 par la double tentative de députés socialistes de déposer une motion de censure en réaction à l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, afin de faire adopter sans vote la loi Travail.

Le fait que ces tentatives aient échoué ne modifie pas le caractère irréparable de l'atteinte qu'a connue la discipline partisane – atteinte renforcée par le fait que l'article 49, alinéa 3, a été utilisé afin de surmonter les divisions de la majorité[8]. L'étude analytique conforte ainsi les statistiques : la XIVe législature a amorcé et acte la fin de la discipline partisane majoritaire. Reste à savoir si la discipline partisane propre à l'opposition a également été contestée au cours de cette législature.

8. Les critiques relatives à l'utilisation tactique qui a été faite de cet article constitutionnel ne modifient pas cette conclusion : si la majorité avait unanimement suivi la consigne majoritaire, le recours à l'adoption sans vote n'aurait pas été envisagé.

La contestation de la charte d'opposition

La charte de l'opposition postule que les membres de cette dernière doivent voter contre les textes budgétaires du gouvernement et ne sauraient lui accorder leur confiance. On constate que cette doctrine fondatrice a été respectée durant la XIVe législature. Ainsi, le groupe UMP / LR a manifesté une complète unanimité dans l'opposition aux textes budgétaires lors de vingt-trois des vingt-six scrutins publics recensés (soit dans 88,5 % des cas)[9].

De la même manière, aucun député gaulliste n'a soutenu le gouvernement lorsque son existence était en cause : aucun n'a voté la confiance lors de l'utilisation de l'article 49, alinéa 1. Attitude qui confirme la vivacité de la discipline partisane autant que la forte mobilisation des députés lors du vote des motions de censure. On constate toutefois un cas où la mobilisation a été plus faible : lors du vote de la motion de censure déposée à l'occasion de l'utilisation par le gouvernement de l'article 49, alinéa 3, pour permettre l'adoption de la loi Macron (scrutin public du 18 juin 2015). Celle-ci ne recueille que cent soixante et une voix favorables, alors que le groupe compte cent quatre-vingt-dix-huit députés. Trente-sept députés du principal groupe d'opposition n'ont donc pas jugé utile de se déplacer, or les absences sont réputées favorables au gouvernement. Ce malaise permet-il de conclure à la disparition de la discipline partisane ? Il s'agit d'une remise en cause certaine, qui trahit la difficulté pour le parti de faire respecter dans l'absolu une règle d'opposition lorsque certains de ses députés partagent l'esprit du texte qui leur est présenté. L'addition de ces remises en cause, auxquelles il faut ajouter les divisions rencontrées au sein du groupe, permet de conclure que la XIVe législature a sonné le glas de la discipline partisane. Celle de l'opposition, mais également celle de la majorité : les frondes se sont multipliées en son sein et, même si les divisions se traduisaient essentiellement au Parlement par l'abstention, celle-ci s'est accompagnée d'une remise en question constante de l'action du gouvernement et des choix du parti par voie de presse. L'abstention n'apparaît plus comme un non-choix mais comme la seule consigne que peut adopter un groupe hétéroclite de frondeurs qui entend par le nombre condamner la discipline partisane. On constate donc que les leaders de la fronde se sont rarement opposés frontalement au gouvernement, mais qu'ils l'ont contraint à utiliser l'article 49, alinéa 3, pour faire adopter deux projets

9. L'étude des trois autres scrutins publics montre qu'un seul membre du groupe s'est abstenu.

de loi. C'est la faiblesse de la discipline partisane qui explique que le gouvernement ait dû recourir à la coercition afin d'obtenir des députés élus pour le soutenir qu'ils respectent leur obligation. L'échec de la discipline partisane peut ainsi être considéré comme le fruit de l'incapacité des partis à limiter l'expression des dissidences.

L'incapacité des partis à limiter l'expression des dissidences

Cette incapacité n'est pas nouvelle : que le parti se situe dans la majorité ou dans l'opposition, il fait face à l'expression publique de divergences, y compris au moment des votes. Elle n'est d'ailleurs pas propre aux organisations partisanes françaises ; les députés travaillistes, conservateurs et libéraux démocrates se sont montrés particulièrement indisciplinés, faisant de la Chambre des communes élue en 2010-2015 la plus « rebelle » depuis la Seconde Guerre mondiale[10], et le leader du Parti travailliste a entre 1997 et 2010 refusé de suivre la consigne de vote à quatre cent vingt-huit reprises. Les documents internes des groupes et partis prévoient pourtant un ensemble de sanctions qui peuvent être prononcées contre les dissidents. Celles-ci n'ont pas suffi à garantir le respect de la discipline partisane, les élus aspirant à davantage de concertation.

Un arsenal dissuasif inopérant

Les statuts reconnaissent aux partis ou à leur groupe parlementaire la capacité de sanctionner des élus qui refuseraient de respecter la discipline de vote ou l'exigence de solidarité. Ainsi, en 1991, Julien Dray et Jean-Luc Mélenchon ont-ils été privés de délégation après leur refus de voter la confiance au gouvernement de Michel Rocard. À la même époque, deux députés centristes ont été exclus de leur groupe, pourtant attaché à la liberté de vote, pour avoir permis l'adoption d'un texte gouvernemental.

Après la XII^e^ législature, les groupes n'ont plus prononcé de telles sanctions à l'encontre de parlementaires dissidents, leur préférant des sanctions officieuses. On se souvient que Roselyne Bachelot, seule députée du Rassemblement pour la République à avoir soutenu le pacte civil de solidarité, a vu le groupe lui préférer un autre orateur sur le texte

10. Philip Cowley, « The Most Rebellious Parliament of the Post-War Era », psa.co.uk, 28 mars 2015.

introduisant la parité en politique, alors qu'elle semblait la plus légitime en sa qualité de rapporteure générale de l'Observatoire de la parité. De même, Jack Lang, qui avait joint sa voix à celles de la majorité lors de la ratification de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a été suspendu de réunions de groupe.

Au cours de la XIVe législature, le groupe socialiste a dans un premier temps tenté d'adopter de telles sanctions à l'encontre des frondeurs. En septembre 2014, les députés qui ont refusé leur confiance au gouvernement ont été exclus de leur commission. En février 2015, la rapporteure générale du budget a fait l'objet de pressions la menaçant de lui faire perdre son poste si elle n'indiquait pas au groupe le sens à donner à son vote sur la motion de censure déposée par l'opposition.

Habituellement, les sanctions officieuses sont moins visibles. Elles consistent à refuser d'accorder un rapport à un député frondeur ou de l'autoriser à mettre son mandat ou sa circonscription en valeur en adressant une question au gouvernement. On s'aperçoit ainsi que certains députés dissidents de l'opposition ont été privés de question au gouvernement, sans qu'il soit possible de conclure à une généralisation des sanctions à l'encontre de tous les dissidents.

De manière générale, les sanctions, officielles ou officieuses, ne sont plus tolérées, ce que traduit la précaution prise par le premier secrétaire du PS, Jean-Christophe Cambadélis, en saisissant la Haute Autorité éthique (HAE) du parti avant de prononcer des sanctions contre les députés socialistes signataires en 2016 des motions de censure *de gauche*. Elles ont perdu leur effet dissuasif[11] et ne sont plus prononcées par les instances collectives, leur médiatisation soulignant la dissidence et plaçant le sanctionné dans une position de victime. Les pressions sont également inopérantes : la menace du refus d'investiture n'a joué qu'à proximité des élections, celle d'exclusion qu'à l'approche des primaires, les frondeurs ayant été conscients que leur groupe d'origine préférait demeurer majoritaire malgré ses divisions et que leurs dissidences leur offraient une mise en lumière supérieure à celle que le groupe pouvait leur offrir.

La multiplication des divisions tend à démontrer la vacuité des procédures de sanction, mais également que le ressort de la discipline partisane ne peut plus être la contrainte. Celle-ci ne peut s'imposer que sur l'adhésion – ou « éthique de la discussion », selon la HAE.

11. De même, la menace d'une dissolution ne peut avoir d'impact lorsque tous sont conscients que l'exécutif y perdrait le pouvoir de gouverner.

L'« éthique de la discussion » : fondement d'une discipline partisane rénovée

Interrogés sur les raisons pour lesquelles ils se conforment à la discipline de vote, les parlementaires évoquent le caractère consensuel de la pratique, les débats, échanges et négociations qui font d'eux les auteurs de consignes qu'ils suivront presque unanimement. Le fait que cette discipline de vote recouvre la discipline partisane ne change pas leur conception des choses puisqu'ils estiment avoir participé, dans les instances partisanes, à élaborer la ligne politique du parti et les consignes qui en découlent. Le respect de la discipline partisane est ainsi fondé sur l'adhésion au texte présenté et relève de ce que la HAE, dans son avis du 21 janvier 2016, a pu qualifier d'« éthique de la discussion ». Celle-ci postule l'existence d'un débat réel, libre et éclairé au sein duquel toutes les sensibilités doivent pouvoir s'exprimer. Elle suppose le respect mutuel des débatteurs et le refus de recourir à la ruse et à l'intrigue. S'appuyant sur cette exigence, la HAE s'interroge, dans son avis du 13 juin 2016, sur la légitimité de la volonté de sanctionner les députés de la majorité qui ont tenté de déposer une motion de censure contre le gouvernement. Si cette tentative est condamnable, elle répond à l'attitude du gouvernement qui a jugé pour acquis le soutien du groupe majoritaire, sans davantage respecter l'éthique de conviction. Il semble ainsi que parti, groupe et frondeurs se partagent la responsabilité de l'échec de cette éthique de la discussion qui a précipité la fin de la discipline partisane.

Au sein du parti

Les équipes dirigeantes du PS ont été fortement contestées sous la XIVe législature, à tel point que certains ont pu craindre que les frondeurs prennent la tête du parti et imposent une ligne hostile au gouvernement. Afin d'éloigner ce risque, le premier secrétaire est parvenu à dégager un compromis entre différents courants en replaçant la discussion au cœur de la discipline partisane. Ainsi, la motion signée par Jean-Christophe Cambadélis, Manuel Valls et Martine Aubry et adoptée lors du congrès de Poitiers, en juin 2015, prévoit que « les grands textes de loi devront systématiquement donner lieu à un débat avec vote en conseil national ». Le texte affirme également : « Les orientations décidées par notre parti lors du congrès de Poitiers devront avoir prise sur le cours du quinquennat. Les parlementaires devront en faire une référence pour guider leur action. » Il définit ainsi les obligations réciproques du parti, de l'exécutif et des parlementaires : tous doivent s'engager à accepter la discussion et à respecter ses conclusions. Cependant, cette discussion ne peut avoir

lieu que si sont prises en considération les contraintes que constituent les contingences rencontrées par le gouvernement. *In fine*, le champ du débat est encadré par le texte gouvernemental et le pouvoir de négociation des membres du parti limité.

Cette éthique de la discussion semble avoir été respectée, au cours du premier semestre 2016, lors des discussions sur le vote de la révision constitutionnelle relative à la protection de la nation, l'exécutif ayant tenu compte des débats partisans lors de l'écriture du projet. En effet, si à l'origine les dispositions prévoyant de déchoir des individus de leur nationalité française ne s'appliquaient qu'aux binationaux, les élus ont obtenu qu'il ne soit pas créé dans la Constitution de distinction entre citoyens. Toutefois, le parti et l'exécutif ont été appelés à approfondir la discussion par la HAE, qui souligne, dans son avis du 21 janvier 2016, que, sur un tel sujet qui heurte les consciences des adhérents, le parti doit « satisfaire à une éthique de la discussion apte à produire un consensus ». Ce large consensus n'a pu être obtenu : les parlementaires se sont divisés lors des scrutins publics et les militants ont manifesté leur opposition au texte. Certains ont ainsi fait parvenir aux députés plus de dix mille pétitions les invitant à s'opposer au texte. De nombreuses fédérations ont, quant à elles, adopté des résolutions condamnant la déchéance de nationalité et soutenant des alternatives, comme l'indignité nationale – alternatives pourtant défendues devant les instances nationales, mais rejetées par celles-ci. Le gouvernement ne pouvait modifier son texte sur ce point, le premier groupe d'opposition ayant conditionné son soutien au maintien de la déchéance. La marge de négociation de l'exécutif est donc contrainte. Tout comme l'est celle de l'organisation partisane, qui sait que le gouvernement ne prendrait pas en considération une position qui lui serait hostile, quand bien même elle proviendrait du parti dont il émane. Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école : la loi Macron a été élaborée sans tenir compte des propositions partisanes, qui n'ont été défendues en séance par aucun député. La motion Cambadélis condamne cette violation de la parole partisane. Toutefois, cette incapacité à peser efficacement sur les orientations gouvernementale et parlementaire conduit à se demander si une discipline partisane consensuelle aurait été davantage respectée. Le respect de l'éthique de la discussion pourrait donc être insuffisant pour donner un nouveau souffle à la discipline partisane, le fait que le champ du débat, au sein du groupe comme du parti, soit ainsi contraint très en amont l'éloignant des canons du débat libre et éclairé invoqué par les parlementaires pour justifier leur soumission aux consignes.

Au sein du groupe parlementaire

Cette émanation parlementaire du parti a été l'objet de contestations, qui reflètent les tensions propres à celui-ci. Afin de les dénouer, le groupe a conservé son mode de fonctionnement fondé sur la discussion – dont on sait qu'elle est préalablement bornée par les instances dirigeantes. Le débat, s'il est ainsi garanti au sein du groupe, est *in fine* très encadré, à tel point qu'il est parfois difficile de parler de débat libre et éclairé. Lorsque, du fait de tensions en son sein, le groupe a été contraint d'adopter par le vote une position visant à soutenir le gouvernement, ses instances ont cherché à limiter le poids des députés hostiles. Les textos adressés aux parlementaires pour leur donner à nouveau la date de la prochaine réunion du groupe pouvaient être doublés, pour les « légitimistes », d'un rappel insistant sur la nécessité de leur présence – comme ce fut le cas lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014. Parfois, les ordres du jour n'étant pas diffusés, seuls quelques députés présents adoptaient alors la consigne de vote – en mai 2016, par exemple, quatre-vingt-quatre députés ont formellement soutenu la volonté gouvernementale de recourir à l'article 49, alinéa 3, alors que le groupe comptait deux cent quatre-vingt-dix membres.

S'ajoute à cette volonté d'organiser les débats celle de contrôler l'expression des divisions et non d'assurer la qualité des échanges. Le groupe majoritaire a ainsi adopté de nouvelles règles en matière de présentation des amendements, de manière à contraindre les frondeurs à ne pas rechercher l'adhésion de leurs collègues mais à déposer les amendements en leur nom, ce qui les privait *de facto* du soutien d'une partie du groupe – les députés, même favorables aux modifications proposées, goûtant peu d'être associés en séance publique aux frondeurs. Le risque de voir certains amendements adoptés dès le stade de la commission a d'ailleurs conduit le groupe socialiste à modifier l'affectation des députés les plus combatifs. Attitude qui a poussé ces derniers à multiplier les manœuvres, jusqu'à tenter de déposer une motion de censure contre le gouvernement.

Le groupe majoritaire a également cherché à garantir artificiellement son unité en éloignant les frondeurs de la séance publique. Bruno Le Roux a ainsi refusé que le temps de parole dévolu à tous les présidents de groupe lors de l'utilisation du temps législatif programmé soit redistribué aux membres de ce groupe, alors que les présidents des groupes d'opposition avaient obtenu cet aménagement lors de la discussion du projet de loi Macron. Dans le même sens, il a refusé de solliciter le crédit de temps de dix minutes prévu par l'article 55, alinéa 6, du règlement de

l'Assemblée nationale quand le gouvernement ou la commission saisie au fond dépose des amendements hors délai.

La multiplication de ces vexations confirme le climat de *guérilla parlementaire* que connaît le groupe majoritaire, qui s'est parfois, malgré ces manœuvres, exprimé en séance. Ainsi, le 16 décembre 2016, la rapporteure générale du budget a réussi, à l'issue d'une seconde délibération demandée par la commission des finances, à faire échouer la position gouvernementale[12]. L'amendement proposé par la rapporteure générale à l'un des textes fondamentaux de la charte majoritaire a été adopté par le groupe socialiste contre son gouvernement, nouvelle preuve de l'échec de la discipline partisane lorsque celle-ci a pour postulat l'inconditionnalité.

D'autres exemples peuvent être cités, et tous attestent d'un dialogue tronqué entre gouvernement, groupes, partis et élus. La multiplication des scrutins publics traduit d'ailleurs une certaine fébrilité de la discipline partisane, les groupes s'assurant, grâce aux délégations de vote, la victoire de la position majoritaire en leur sein. Ces accrocs ne sont pas propres à la XIVe législature, nombre de présidents de groupe ayant dû, tout au long de la Ve République, demander une interruption de séance en vue de convaincre leurs membres de suivre la consigne ou un scrutin public afin de faire voter les absents. Pourtant, ils traduisent dans les faits la fin de la discipline partisane. D'abord en ce que cette dernière pouvait être considérée comme inconditionnelle, et ce depuis longtemps, les députés gaullistes refusant dès les années 1960 d'être qualifiés de « godillots ». Ensuite parce que les manquements ont été tels au cours de la XIVe législature qu'ils hypothèquent le maintien d'une discipline partisane consensuelle. On peut d'ailleurs se demander si une discipline assise sur une éthique telle que celle prônée par la HAE pouvait être davantage respectée.

La discipline partisane serait donc en elle-même rejetée, ce que confirment les élections présidentielle et législatives de 2017, les citoyens ayant plébiscité des candidats prônant le refus des postures partisanes et soutenus par un parti constitué au lendemain de la présidentielle pour assurer à son vainqueur une majorité à l'Assemblée.

La XVe législature remettra peut-être en cause notre thèse sur la fin de la discipline partisane. Certes, la jeunesse du mouvement qui a obtenu la majorité législative pourra être un frein au développement d'une discipline des élus. Toutefois, le fait que les députés aient été élus pour

12. La majorité a ainsi retourné contre le gouvernement une des armes du parlementarisme rationalisé qui lui permet habituellement d'obtenir le respect de la discipline partisane.

soutenir le président de la République devrait offrir au gouvernement une force suffisante pour imposer ses consignes. L'hétérogénéité de la majorité pourrait cependant rendre nécessaire, après l'état de grâce, d'avoir recours au dialogue ou à la coercition lorsque le consensus sera impossible entre des élus appartenant indifféremment à la gauche et à la droite de l'échiquier politique. Élus, gouvernement et partis sont ainsi appelés à redéfinir les codes de la future discipline partisane. Car celle-ci, tel un phénix, semble ne jamais devoir mourir, mais toujours renaître, sous d'autres formes.

RÉSUMÉ

Les nombreuses divisions qui ont émaillé la XIV^e^ législature conduisent à s'interroger sur la possible fin de la discipline partisane. L'ampleur de la fronde et la contestation des consignes, y compris au sein du premier parti d'opposition, conduisent à valider cette hypothèse. Le rejet de la discipline partisane semble ainsi définitif, à moins que la nouvelle législature n'en réinvente les codes.

Carole Bachelot

L'étude des partis politiques : entre permanence et renouveau

Malgré les vagues régulières de désaffection qu'ils connaissent dans l'opinion, les partis continuent de susciter l'intérêt de la science politique. Ils en sont un objet canonique depuis l'émergence de la discipline au début du XX^e^ siècle ; des réseaux de chercheurs de plusieurs centaines de membres, au niveau européen et international, se consacrent à leur étude, qui dispose même d'une revue spécialisée (*Party Politics*). Incontournable dans l'analyse de la vie politique, l'évolution des partis a logiquement donné lieu à une littérature foisonnante, à laquelle ont par ailleurs contribué, bien au-delà de la science politique, juristes, historiens, sociologues et philosophes. Il ne saurait être question ici d'en rendre compte de manière exhaustive ; cet article ne portera donc que sur les développements les plus récents de cette littérature à partir des travaux produits en science politique depuis le début des années 2000, accessibles en français et en anglais.

Un rapide survol de ces travaux suffit à montrer que l'étude des partis se caractérise par la pluralité de ses approches et de ses méthodes, du fait de son développement dans des contextes historiques et nationaux variés. Prise simultanément dans des dynamiques temporelles différentes, elle donne aussi l'impression d'une grande plasticité. De fait, l'analyse des partis est intrinsèquement liée à celle de phénomènes politiques plus larges (démocratisation, professionnalisation de la vie politique…), dont ils sont en général considérés comme des variables dépendantes – et non explicatives. Ces phénomènes s'inscrivent dans une temporalité longue qui rejaillit sur celle de la recherche. Inversement, l'étude des partis est aussi très liée au temps court de leur actualité politique, de leurs bonnes

ou mauvaises fortunes électorales, de la perception publique de leur rôle et de leur utilité[1] ; à moyen terme, elle est également dépendante de la sociologie et de la politisation spécifique des chercheurs[2].

L'objet de cet article est de revenir sur les dynamiques de l'évolution de la recherche en science politique sur les partis. Comment et selon quelle ampleur cette recherche s'est-elle développée, dans les différentes perspectives qui la structurent aujourd'hui ? L'hypothèse retenue ici est que cette hétérogénéité de la littérature tient moins à une plasticité somme toute relative des cadres d'analyse qu'à la cristallisation de différenciations substantielles. Certains objets et certaines approches semblent stabilisés ; ce faisant, ils contribuent à perpétuer des clivages, et notamment celui existant entre science politique française et science politique internationale, qui continuent de diviser l'analyse des partis. Parallèlement, le renouvellement des formes partisanes a incontestablement stimulé la recherche, notamment par des transferts de méthodes, mais sans nécessairement remettre en cause des distinctions analytiques forgées depuis plus d'un siècle.

Stabilité des objets et des approches : les valeurs refuges de l'étude des partis

En 2007, Florence Haegel rappelait que la littérature existante sur les partis s'organise selon trois grandes approches, que l'on peut encore repérer dans la production scientifique actuelle[3].

Des approches divergentes entre sciences politiques française et internationale

Très globalement, ces travaux relèvent soit d'une approche « entrepreneuriale », qui consiste à considérer les partis en fonction de leurs objectifs, principalement électoraux, soit d'une approche organisationnelle, qui les analyse selon leur fonctionnement interne, soit d'une approche « sociétale », qui se focalise sur leur insertion dans la société

1. Dimension encore renforcée par la généralisation des financements de la recherche sur projet, qui valorise systématiquement le critère de « l'utilité sociale ».

2. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 4, *Enquêter dans les partis politiques, perspectives comparées*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2010. D'où l'image souvent déformée du spectre partisan réfractée par ces travaux ; en France par exemple, la disproportion manifeste des travaux disponibles sur les partis de gauche par comparaison avec ceux portant sur les organisations de droite a souvent été notée.

3. Florence Haegel, « Les partis vus de France et d'ailleurs », in *id.* (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 391-406.

qui les environne. Ces approches se distinguent ensuite en fonction de l'échelle retenue (« micro », au niveau local et / ou individuel, « méso », au niveau des organisations, ou « macro », au niveau des systèmes partisans et des grands clivages socio-historiques exprimés par les partis).

Ces distinctions permettent d'éclairer l'éloignement grandissant entre les travaux français, majoritairement marqués par une approche sociétale, et ceux produits en langue anglaise, dans les grandes enquêtes et revues internationales, qui relèvent quasi exclusivement de l'approche organisationnelle et entrepreneuriale. De manière là encore très schématique, la recherche française sur les partis s'est éloignée des analyses organisationnelles initiées par Maurice Duverger (dont la postérité s'est bien davantage développée à l'étranger) pour se rapprocher de l'analyse sociétale. Elle est aujourd'hui réputée favoriser plutôt les études de cas, les niveaux « micro » et « méso », les méthodes qualitatives, des perspectives empruntant à la socio-histoire et au néo-institutionnalisme sociologique (le parti comme « institution »). La recherche internationale, largement basée sur les standards anglo-saxons, privilégierait quant à elle des méthodes quantitatives permettant la comparaison sur un grand nombre de cas et de variables, le niveau « macro », et des perspectives plutôt empruntées à la sociologie des organisations et au choix rationnel (le parti comme « organisation » stabilisée, dévolue aux performances électorales). Ces divergences en matière d'approches ont sans doute été renforcées par les spécificités de la vie politique hexagonale. Depuis l'époque des « pères fondateurs » de l'analyse des partis (Roberto Michels, Moisei Ostrogorski, James Bryce…), les partis politiques français ont en effet généralement été considérés par les chercheurs étrangers comme des organisations faibles, peu structurées et peu dotées en ressources financières et militantes, ou encore comme des organisations profondément atypiques, à l'exemple des partis communiste et gaulliste. Le cas français, catégorisé comme périphérique et / ou déviant, a donc souvent été négligé dans les grandes enquêtes comparatives « macro », contribuant ainsi à l'isolement de la recherche française sur la scène internationale[4].

4. Florence Haegel, « Parties and Party Systems : Making the French Socio-Cultural Approach Matter », *in* Robert Elgie, Emiliano Grossman et Amy G. Mazur (dir.), *The Oxford Handbook of French Politics : Toward a Comparative Politics of France*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 373-393.

*L'approche entrepreneuriale **versus** l'approche sociétale*

L'approche strictement entrepreneuriale et utilitariste des partis, développée dès les années 1950 par les tenants du « choix rationnel »[5], les présente comme des instruments permettant à certains acteurs de s'emparer du pouvoir, par la conquête des votes (*vote-seeking*) et des postes (*office-seeking*). Cette perspective, qui voit dans les partis des acteurs unifiés, cherchant à maximiser leurs bénéfices électoraux, reste vivace dans la littérature anglo-saxonne, notamment en ce qui concerne l'analyse des coalitions partisanes, ou encore celle de la convergence idéologique des partis, toujours à la recherche de l'« électeur médian » qui fera basculer le vote en leur faveur[6].

Cette approche entrepreneuriale n'est pas absente des travaux français, bien qu'indépendamment de toute référence au « choix rationnel ». Michel Offerlé propose une vision des partis qui emprunte à la fois à la sociologie critique de Pierre Bourdieu et à l'approche utilitariste de Joseph Schumpeter, où les acteurs partisans sont avant tout mus par la quête des postes[7]. Mais c'est plutôt l'approche « sociétale » qui domine en France depuis les années 1990, considérant les partis comme des « institutions » qui opèrent parmi d'autres dans le champ politique et qui, loin de se cantonner à la recherche du pouvoir, produisent des normes, des cultures communes à destination de leurs adhérents et des citoyens. Peut-être du fait de la prégnance du modèle du Parti communiste en France, cette analyse sociétale a longtemps fait une large place à l'historicité des organisations, et surtout à la structuration de ses réseaux dans le monde associatif et professionnel[8]. Alors qu'on constate une professionnalisation accélérée des partis et leur « désencastrement » social, cette analyse sociétale est aujourd'hui mise à l'épreuve. Plutôt que sur l'ancrage social des partis, les études afférentes insistent désormais sur le temps long des phénomènes d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation des partis. Elles se sont ainsi plutôt penchées sur les processus de genèse[9] et de délitement des partis, d'abord observés dans

5. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York (N. Y.), Harper & Row, 1957.

6. Ian Budge *et al.*, *Mapping Policy Preferences*, 3e éd., Oxford, Oxford University Press, 2013.

7. Michel Offerlé, *Les Partis politiques*, 8e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2012.

8. Cf. les analyses de Frédéric Sawicki sur le « milieu partisan » socialiste (*Les Réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997).

9. Myriam Aït-Aoudia et Alexandre Dézé, « Contribution à une approche sociologique de la genèse partisane. Une analyse du FN, du MSI et du FIS », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 4, 2011, p. 631-657.

le cas du Parti communiste[10], puis dans celui du Parti socialiste[11]. Plus largement, elles s'intéressent aux cultures organisationnelles des partis, aux dispositifs de socialisation par lesquels les partis tentent de (re)tenir leurs militants[12], à la manière dont les partis importent des normes à partir d'univers sociaux connexes, qui peuvent éventuellement soutenir leur professionnalisation. Florence Haegel montre ainsi comment la culture « militaire » du parti gaulliste a progressivement laissé place à des normes issues du monde de l'entreprise au sein de l'Union pour un mouvement populaire[13].

La domination de l'approche organisationnelle dans la science politique internationale

Dans la littérature internationale, force est cependant de constater que l'approche organisationnelle reste largement dominante, même si ses différentes dimensions ont connu des fortunes inégales.

Par exemple, le débat sur les typologies censées décrire (et expliquer) les grandes évolutions de la forme « parti », qui a suscité une abondante production des années 1950 jusqu'aux années 1990, semble en voie d'épuisement. Différents modèles, des « partis de cadres » et de « masse » décrits par Maurice Duverger au « parti-cartel » élaboré par Richard Katz et Peter Mair, en passant par le modèle « stratarchique » de Samuel Eldersveld, le modèle du parti « attrape-tout » d'Otto Kirchheimer ou celui du parti « électoral-professionnel » d'Angelo Panebianco, ont ainsi été élaborés dans une perspective comparative et évolutionniste[14]. Les recherches actuelles font presque toutes référence à ces différents modèles et en

10. Bernard Pudal, *Un monde défait. Les communistes français de 1956 à nos jours.* Bellecombes-en-Bauge, Éditions du Croquant, 2009 ; Julian Mischi, *Le Communisme désarmé. Le PCF et les classes populaires depuis les années 1970*, Marseille, Agone, 2014.

11. Rémi Lefebvre, « Le militantisme socialiste n'est plus ce qu'il n'a jamais été. Modèle de "l'engagement distancié" et transformations du militantisme au Parti socialiste », *Politix*, n° 102, 2013, p. 7-33.

12. Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016.

13. Florence Haegel, *Les Droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

14. Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951 ; 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 ; Samuel J. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago (Ill.), Rand McNally, 1964 ; Otto Kirchheimer, « The Transformation of Western European Party System », *in* Joseph LaPalombara et Myron Weiner (dir.), *Political Party and Political Development*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1966, p. 177-200 ; Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

particulier à celui du parti-cartel, qui décrit l'éloignement progressif des partis de leur base sociale pour se rapprocher de l'État (financements publics, fonctionnarisation des cadres). Bien que fréquemment mobilisés, ces modèles sont aussi l'objet de références largement routinisées (dans la littérature internationale) ou critiques (dans la littérature française), comme en témoigne l'usage qu'en fait Yves Poirmeur pour éclairer son analyse historique des partis français[15]. L'« obsession typologiste »[16] de la quête du « meilleur » modèle semble aujourd'hui relativement atone; elle est souvent critiquée pour son caractère excessivement général, peu à même de rendre compte des évolutions et des adaptations complexes des partis à leur environnement.

Dans d'autres domaines, l'analyse organisationnelle n'a semble-t-il jamais connu de reflux. De nombreux travaux continuent de porter

sur la diminution du nombre d'adhérents et les réformes organisationnelles adoptées par les partis pour re-mobiliser leurs membres. Tout en constatant un indéniable déclin militant[17], qui est cependant loin d'être homogène et généralisé (les effectifs restent stables en Belgique, en Autriche, en Suède), ils décrivent la création et / ou l'expansion de nouvelles catégories d'affiliation, qui brouillent les frontières traditionnelles entre adhérents, sympathisants et électeurs. Susan Scarrow développe ainsi la notion de *multi-speed membership* pour décrire les multiples possibilités d'engagement, d'ailleurs non exclusives, désormais proposées par les partis[18]. Plus généralement, ces travaux dénoncent le biais fréquent qui consiste à évaluer la situation actuelle des organisations politiques à l'aune de « partis de masse », qui n'ont jamais réellement existé, notamment en France.

La relation des partis à leur environnement institutionnel (mode de scrutin, type de régime, équilibre entre les différents pouvoirs) continue également à susciter de nombreuses recherches, au croisement de la sociologie des partis et de l'analyse électorale. Elles remettent notamment en cause une interprétation trop mécanique des lois de Duverger, qui à un mode de scrutin précis (le scrutin majoritaire à un tour, par exemple) fait correspondre un système de partis spécifique (en l'occurrence, un

15. *Les Partis politiques, du XIX^e^ au XXI^e^ siècle en France*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014.
16. Frédéric Sawicki, « La science politique et l'étude des partis politiques », *Cahiers français*, n° 276, 1996, p. 51-59.
17. Ingrid van Biezen, Peter Mair et Thomas Poguntke, « Going, Going… Gone ? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe », *European Journal of Political Research*, vol. 51, n° 1, 2012, p. 24-56.
18. *Beyond Party Members*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

système bipartisan). En analysant par exemple l'émiettement du bipartisme britannique, la montée en puissance puis la décomposition de la bipolarisation en France, phénomènes survenus sans modification institutionnelle majeure, ces travaux incitent à prendre en compte d'autres facteurs, comme la polarisation idéologique des partis, soulignée par Giovanni Sartori[19], ou leurs stratégies d'alliances[20].

Enfin, les dimensions les plus « travaillées » de l'analyse organisationnelle, celles qui mobilisent en tout cas le plus de moyens scientifiques (en termes de réseaux de recherche et d'enquêtes), restent associées à l'étude de la compétition intrapartisane, ainsi qu'à celle de la professionnalisation et de la spécialisation de ces organisations politiques. L'analyse comparative de la « présidentialisation » des partis constitue une des applications privilégiées de cette approche, qui tente comme le fait un ouvrage collectif dirigé par Gianluca Passarelli, de conjuguer la prise en compte de facteurs externes (modes de scrutin, constitutions…) et internes (statuts, organisation du factionnalisme, voire sociologie des adhérents)[21]. Ces recherches approfondissent la réflexion amorcée par Thomas Poguntke et Paul Webb dans *The Presidentialization of Politics* (2005), selon laquelle les partis ne sont pas tant des « victimes » plus ou moins consentantes d'une présidentialisation des systèmes politiques que des acteurs de ce processus qui aboutit à les placer plus que jamais au cœur du système politique[22].

La mise en ligne en janvier 2017 de la banque de données internationale « Political Party Database » sous l'égide de Susan Scarrow et Paul Webb fournit une autre illustration de la montée en puissance de ce type d'analyse organisationnelle, qui propose en accès libre des données concernant cent vingt-deux partis dans dix-neuf démocraties parlementaires. La mise à disposition de ces informations portant sur les ressources financières et bureaucratiques des partis, leurs statuts et

19. Giacomo Sani et Giovanni Sartori, « Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies », *in* Hans Daalder et Peter Mair (dir.), Western European Party Systems: Continuity and Change, Londres, Sage, 1983, p. 335-337.

20. Gérard Grunberg et Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du* PS *et de l'*UMP, Paris, Presses de Sciences Po, 2007 ; Alan Ware, *The Dynamics of Two-Party Politics: Party Structures and the Management of Competition*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

21. Gianluca Passarelli (dir.), *The Presidentialization of Party Politics: Organizations, Institutions and Leaders*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

22. Florence Haegel et Frédéric Sawicki, « Résistible et chaotique, la présidentialisation de l'UMP et du PS », *in* Yves Déloye, Alexandre Dézé et Sophie Maurer (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 19-30.

leurs structures institutionnelles, ainsi que leurs performances électorales, doit permettre dans l'esprit des coordinateurs du projet la production de théories comparatives et explicatives de moyenne portée, en intégrant ces différentes données organisationnelles à des questionnements plus généraux sur les phénomènes de délégation et de représentation, voire de comportement électoral[23].

Renouveau des objets, persistance des approches ?

Se pose cependant la question de la résistance de ces traditions de recherche, souvent stabilisées depuis plusieurs décennies, face à la multiplication de nouveaux objets « partisans » qui s'offrent aujourd'hui à l'investigation scientifique.

De nouveaux objets ?

À partir du début des années 1990, le multipartisme (plus ou moins démocratique) s'est en effet largement répandu à l'échelle mondiale, atteignant ainsi l'Europe de l'Est, l'Amérique du Sud, l'Afrique, l'Asie et même, depuis les « printemps arabes », le Moyen-Orient. Plusieurs milliers de nouvelles organisations sont ainsi apparues, permettant le développement ou la normalisation de nouveaux chantiers de recherche : les partis africains notamment, qui se sont multipliés depuis les années 1990, sont désormais étudiés non plus seulement sous l'angle problématique du « développement » politique dont ils seraient les indicateurs, mais comme des « organisations » ou des « institutions » à part entière, à l'instar de leurs homologues occidentaux[24]. Quant aux démocraties établies, en France, en Espagne ou en Grèce par exemple, elles n'ont pas été préservées de profondes recompositions. De nouvelles organisations (Podemos, Syriza ; La France insoumise et En Marche ! pour le cas français) se sont développées sur les dépouilles de partis de gouvernement (Parti socialiste ouvrier espagnol, Pasok ; Parti socialiste, Les Républicains) ; des partis auparavant marginalisés sont devenus incontournables dans la répartition des voix et des sièges (montée des partis d'extrême droite en France, en Grèce, en Autriche, etc.). Sur ce point particulier, il faut

23. Susan E. Scarrow, Paul D. Webb et Thomas Poguntke, *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

24. Giovanni Carbone, « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains : entre modèles et recherches empiriques », *Politique africaine*, n° 104, 2006, p. 18-37.

noter que les politistes ont été beaucoup plus prolixes sur la crise de la social-démocratie européenne et la montée des extrêmes que sur l'émergence et l'institutionnalisation de ces nouvelles formes partisanes. Tandis que le Front national suscite une profusion de nouvelles enquêtes, sur son organisation, son idéologie – battant ainsi en brèche les théories de l'avènement du parti attrape-tout, qui associe systématiquement professionnalisation et désidéologisation[25] –, l'émergence plus ou moins soudaine de ces forces politiques semble avoir pris à rebours la vulgate présentant les partis comme des organisations souffrant d'une désaffection générale et complètement coupées de la société civile. Or, de ces « mouvements » plus ou moins structurés, ce sont bien de nouveaux partis qui sont nés et qui participent désormais à la compétition électorale, même s'ils valorisent des pratiques organisationnelles différentes de leurs prédécesseurs, notamment du fait de l'informalité des adhésions[26].

La difficulté à se saisir de ces nouveaux objets reflète pour partie la segmentation qui a sans doute trop longtemps perduré, à quelques exceptions près[27], entre l'analyse des partis et celle des mouvements sociaux. Les deux champs de recherche continuent de se développer en parallèle, comme si les dynamiques de l'engagement au sein des partis et des mouvements sociaux étaient radicalement différentes, alors même que les travaux récents sur les partis insistent sur le plurimilitantisme et la multipositionnalité des acteurs partisans. En revanche, la science politique a su se saisir de phénomènes pourtant anticipés, et finalement jamais réellement advenus, comme l'européanisation toujours différée des partis politiques et la très lente émergence de véritables partis politiques européens fédéraux[28].

Au-delà de l'émergence de forces partisanes, la professionnalisation accélérée des partis a enfin donné lieu à une somme considérable de nouvelles recherches, notamment sur le financement et la judiciarisation des partis[29], mais aussi sur la sociologie de tous ceux qui « travaillent » pour un parti – élus et adhérents, assistants et collaborateurs d'élus, agences de communication, permanents, experts, think-tanks (apparus

25. Sylvain Crépon, Alexandre Dézé et Nonna Mayer, *Les Faux-semblants du Front national. Sociologie d'un parti politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

26. Nathalie Ethuin et Rémi Lefebvre (dir.), *Savoir/Agir*, n° 32, *Réinventer les partis politiques*, Paris, Éditions du Croquant, 2015.

27. Stéphanie Dechezelles et Simon Luck (dir.), *Voix de la rue, voie des urnes. Mouvements sociaux et partis politiques*, Rennes, PUR, 2011.

28. Christophe Bouillaud, « De l'européanisation en trompe-l'œil des partis politiques en Europe », *Politique européenne*, n° 38, 2012, p. 196-207.

29. Voir Romain Rambaud, « L'argent et les partis », p. 83-95

en France au tournant des années 2000). Enfin, depuis les années 2000, les partis ont massivement investi dans des dispositifs innovants, organisationnels (pratiques délibératives, primaires) ou technologiques (utilisation d'internet et des réseaux socio-numériques) pour se rapprocher de leurs adhérents et élargir leur base électorale : autant d'évolutions qui ont également généré de nouveaux chantiers de recherche.

Lectures croisées et hybridation des méthodes

Est-ce à dire que ces nouveaux objets ont renouvelé fondamentalement les différentes approches examinées plus haut ? Il semblerait plutôt que les bouleversements récents ont réactivé des questionnements aussi anciens que les partis eux-mêmes, sur leur utilité, leurs fonctions, le « pouvoir » qu'ils détiennent. Pour y répondre, ce sont souvent des démarches qui valorisent le recueil de données empiriques et une forme de souplesse théorique qui prévalent.

L'abondante littérature suscitée par la généralisation de primaires plus ou moins « ouvertes » organisées par les partis à partir du milieu des années 2000 pour sélectionner leurs candidats, en France mais aussi dans un nombre considérable de pays européens, sud-américains, etc., en témoigne. Ces dispositifs se prêtent particulièrement à des lectures croisées, aussi bien « sociétales » (que font les primaires à la mobilisation des adhérents, des sympathisants, des électeurs, à la fonction d'administration du sens traditionnellement dévolue aux partis ?) qu'« organisationnelles » (transformation des relations de pouvoir internes, codifications statutaires, adaptation des financements et des stratégies de communication) ; mais ils ne remettent pas fondamentalement en cause les distinctions existant entre ces différentes approches[30]. L'usage d'internet par les partis, pourtant inédit, n'a pendant longtemps été traité par les politistes que sous l'angle de la professionnalisation de la communication politique, voire, dans une perspective plus institutionnaliste, sous celui des processus de légitimation. Comme le montrait Fabienne Greffet dans un ouvrage paru en 2011, l'analyse intégrée de cet objet de recherche, qui croise ces approches éprouvées en science politique avec celles de la sociologie des usages et des dispositifs techniques, était alors à peine amorcée[31].

Au total, le renouveau des études partisanes tient peut-être surtout au

30. Pour le cas français, cf. Rémi Lefebvre et Éric Treille (dir.), *Les Primaires ouvertes en France. Adoption, codification, mobilisation*, Rennes, PUR, 2016.

31. Fabienne Greffet (dir.), *Continuerlalutte.com. Les partis politiques sur le web*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

réinvestissement d'objets anciens, voire délaissés, par des méthodes et des concepts qu'on n'avait guère coutume de leur appliquer jusque-là. Les travaux portant sur la professionnalisation des partis ont par exemple utilement importé des outils d'analyse issus de la sociologie du travail et des professions[32] ; ceux sur les genèses partisanes ont puisé dans la littérature de la socio-histoire ; des enquêtes sur les rites partisans ont utilisé des méthodes ethnographiques largement empruntées à l'anthropologie[33].

Ces hybridations n'ont pas abouti à l'émergence de nouveaux paradigmes ou de nouveaux modèles, mais ont enrichi les questionnements hérités des grandes traditions d'analyse des partis. La sociologie politique française des partis se tourne ainsi vers des méthodes mixtes, combinant données qualitatives et quantitatives, y compris dans une perspective sociétale. Des méthodes statistiques factorielles sont régulièrement utilisées pour établir des profils types de trajectoire politique ainsi que la multipositionnalité des dirigeants partisans entre associations et partis, comme l'a fait par exemple Hélène Combes au sujet du Parti révolutionnaire institutionnel mexicain[34]. L'établissement de liens quasi organiques entre le Parti socialiste et certaines organisations étudiantes dans les années 1970 a fait l'objet de véritables analyses de réseaux[35].

D'autres objets sont, enfin, simultanément redécouverts dans le cadre d'approches qui les avaient auparavant négligés. Depuis les années 1970, les programmes politiques produits par les partis étaient essentiellement traités au niveau « macro », dans la perspective utilitariste du *vote-seeking* ou dans celle visant à tester la théorie des clivages élaborée par Stein Rokkan et puis par Hans Kriesi, selon laquelle les partis se développent en prenant en charge de grands clivages sociaux (entre possédants / travailleurs par exemple, ou plus récemment autour de la mondialisation)[36]. Ces travaux reposent essentiellement sur

32. Cf. Philippe Aldrin, « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, n° 79, 2007, p. 25-52 ; Carole Bachelot, « Un gouvernement des pairs ? De la collégialité au sommet des partis : le cas du Parti socialiste », *Revue française de science politique*, vol. 62, n° 3, 2012, p. 383-407.

33. Cf. Florence Faucher-King, *Changing Parties: An Anthropology of British Political Party Conferences*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

34. *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

35. Camilo Argibay, « Un parti en quête de relais. L'établissement des liens entre le Parti socialiste et les organisations étudiantes (1969-1986) », *Genèses*, vol. 97, n° 4, 2014, p. 87-108.

36. Seymour M. Lipset et Stein Rokkan, « Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction », in *id.* (dir.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York (N. Y.), The Free Press, 1967, p. 1-64 ; Hanspeter Kriesi *et al.*, « Globalization and the Transformation of National Political Space: Six European Countries Compared », *European Journal of Political Research*, vol. 45, n° 6, 2006, p. 921-956.

l'analyse statistique et comparative du codage de plusieurs centaines de « programmes », permettant d'évaluer le contenu et la saillance des enjeux repris par les partis, ainsi que *l'attention* qu'ils leur accordent dans leur stratégie de conquête électorale (*Manifesto Agenda Project*, *Comparative Agenda Project*). Mais ils ont par la suite été réinvestis sous l'angle de l'analyse organisationnelle ; en observant leur élaboration concrète au sein des partis, et notamment l'implication des adhérents, Anika Gauja étudie la démocratisation relative de ces organisations[37]. Enfin, l'analyse sociétale d'inspiration néo-institutionnaliste, qui s'est longtemps éloignée des programmes pour privilégier des approches « par le bas », observant les pratiques locales et effectives (et non les discours), les militants (plutôt que les élites), les intègre à nouveau dans le champ de ses recherches. Les outils mobilisés empruntent alors largement à la socio-histoire, à l'histoire sociale des idées, voire à des théories de la réception issues de l'analyse littéraire, pour comprendre comment les acteurs partisans et les citoyens s'approprient le « sens » contenu dans les professions de foi, les discours, les plateformes des partis[38].

Pour pléthorique qu'elle soit, l'analyse des partis politiques est donc loin d'être parvenue à son terme. D'anciens chantiers mis en jachère mériteraient d'être revisités ; c'est par exemple le cas des enquêtes sur la sociologie des adhérents ou des « affiliés » des organisations partisanes, dont les données vieillissent souvent sans être réactualisées. D'autres pistes restent encore largement à explorer, alors qu'elles sont pourtant essentielles à la compréhension des mécanismes de délégation et de représentation dans les démocraties. La participation concrète des partis à l'élaboration des politiques publiques (par leur impact sur l'agenda parlementaire, la mise en œuvre des programmes, mais aussi la socialisation des dirigeants, le transfert de routines organisationnelles) n'a ainsi donné lieu qu'à de trop rares tentatives[39].

Il est cependant permis d'être optimiste, dans la mesure où, si l'analyse des partis politiques reste extrêmement hétérogène, sa dimension cumulative s'affirme de plus en plus, à travers le croisement des concepts, des méthodes, des perspectives. De ce fait, elle est aussi de plus en plus réflexive ; suivant en cela une évolution générale des sciences sociales,

37. *The Politics of Party Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

38. Karim Fertikh, Mathieu Hauchecorne et Nicolas Bué (dir.), *Les Programmes politiques*, Rennes, PUR, 2016.

39. Simon Persico, Caterina Froio et Isabelle Guinaudeau, « Action publique et partis politiques. L'analyse de l'agenda législatif français entre 1981 et 2009 », *Gouvernement et action publique*, n° 1, 2012, p. 11-35.

les travaux s'intéressant aux partis accordent une importance grandissante aux méthodes employées et à leurs biais. À cet égard, et plus que d'autres, les spécialistes des partis sont particulièrement sensibilisés au caractère indissociablement lié des dimensions scientifiques et politiques de leurs controverses.

RÉSUMÉ

L'analyse des partis politiques suscite depuis le début du XX^e^ siècle une littérature foisonnante et diversifiée. Cet article donne un aperçu des évolutions récentes de cette littérature en science politique, en revenant sur les dynamiques qui affectent ses grandes traditions d'analyse (entrepreneuriale, organisationnelle, sociétale) et sur l'apparition de nouveaux « objets partisans » qui invitent à l'hybridation des perspectives et des méthodes.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2017)

Algérie

4 mai 2017. **Élections législatives.** 23,2 millions d'électeurs étaient conviés pour désigner 462 députés – dont huit députés représentant les Algériens de l'étranger, parmi lesquels quatre étaient à désigner par les 763 771 Algériens inscrits en France. Il y avait douze mille candidats issus de soixante-trois partis.

En 2007, la participation avait été de 35,7 % et en 2012 de 43,1 %. Elle n'est que de 35,4 %.

Le Front de libération nationale l'emporte avec 25,9 % des voix et 164 des 462 sièges, devant le Rassemblement national pour la démocratie, son principal allié, avec 14,9 % et 100 élus, le Mouvement de la société pour la paix-Front du changement avec 6,1 % et 33 élus, le Rassemblement de l'espoir algérien avec 4,2 % et 19 élus. 119 sièges vont à de petits partis et il y a 28 indépendants. Le président Bouteflika vient voter au bureau d'El Biar en fauteuil roulant.

Le 24 mai, Abdelaziz Bouteflika nomme le ministre de l'Habitat, Abdelmadjid Tebboune, 71 ans, Premier ministre, écartant à la surprise générale Abdelmalek Sellal, 68 ans, en fonction depuis le 28 avril 2014. Le lendemain, le nouveau Premier ministre prend ses fonctions et le gouvernement est nommé, avec Abdelkader Messahel, 68 ans, journaliste, aux Affaires étrangères, Noureddine Bedoui, 57 ans, à l'Intérieur, ministère qu'il conserve, et Abderrahmane Raouia, 56 ans, aux Finances. Le ministère de l'Énergie change aussi de titulaire. Le président Bouteflika conserve le portefeuille de la Défense.

Allemagne

13 avril 2017. **Énergie nucléaire. Cour constitutionnelle**. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe déclare inconstitutionnelle la taxe sur le combustible nucléaire, considérant qu'elle n'a pas de fondement juridique valable. Berlin devra rembourser 7 milliards d'euros.

* Université de Poitiers et cnrs – fre 3500 cecoji.

C'est un grave revers pour la Chancelière eu égard à la transition énergétique.

16 juin 2017. **Ancien chancelier**. Chancelier du 1er octobre 1982 au 27 octobre 1998, Helmut Kohl décède le 16 juin à Ludwigshafen, à 87 ans. C'est de Rome qu'Angela Merkel salue sa mémoire, déclarant : « Il a changé ma propre vie de façon décisive. » Dans un communiqué publié en français, en anglais et en allemand, ce qui est une première, Emmanuel Macron salue la mémoire de Helmut Kohl. Donald Trump a tardé à réagir.

Membre de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) dès l'âge de 16 ans, docteur en histoire et science politique, Helmut Kohl est président du groupe CDU au conseil municipal de Ludwigshafen, membre du Landtag de Rhénanie-Palatinat en 1959, puis président du groupe parlementaire de ce Landtag, ministre-président de Rhénanie-Palatinat de 1969 à 1976, président de la CDU en 1973. Candidat à la Chancellerie en 1976, manquant de peu la victoire, il laisse la place en 1980 à Franz Josef Strauss, mais, après la mise en minorité de Helmut Schmidt à la suite de la défection des libéraux, il accède à la Chancellerie le 1er octobre 1982. Il remporte les élections législatives du 6 mars 1983, puis celles du 25 janvier 1987. Il restera chancelier jusqu'à sa défaite aux élections législatives de 1998.

Bien évidemment, c'est la réunification allemande, en 1989-1990, qui restera son action marquante. Dès le 28 novembre 1989, il présente au Bundestag un plan en dix points pour la réunification et devient le 3 octobre 1990 le premier chancelier de l'Allemagne réunifiée. Il a entretenu d'excellentes relations avec François Mitterrand – qui l'a soutenu dans la crise des euromissiles –, symbolisées par leur geste, main dans la main, le 22 septembre 1984 à Douaumont. Réélu le 2 décembre 1990, puis, de justesse, le 16 octobre 1994, il est battu le 27 septembre 1998. La fin de sa vie politique a été plus triste. En 1999, il est mis en cause dans un scandale de financement occulte de la CDU, ce qui provoque la « trahison » d'Angela Merkel, « la gamine » (*das Mädchen*), à son égard.

Après le suicide de sa femme, Hannelore, il s'était remarié avec sa secrétaire, Maike Richter, ce qui avait rendu exécrables les relations avec ses fils. À son décès, l'aîné, Walter Kohl, se fait refouler de la maison de son père et n'assiste pas aux obsèques. Il n'y a pas d'hommage national, Kohl ne le souhaitant pas par détestation de la plupart des dirigeants allemands. Il y a cependant une cérémonie officielle à Strasbourg le 1er juillet. Mme Merkel y prend la parole alors que la veuve de l'ancien chancelier ne le voulait pas.

30 juin 2017. **Mariage pour tous**. Le projet de loi sur le mariage pour tous est adopté le 30 juin par 393 voix contre 226 et 4 abstentions. Le Parti social-démocrate, Les Verts, Die Linke et plus de 70 CDU-CSU ont voté favorablement. À titre personnel, Angela Merkel a voté contre. Elle avait cependant levé la discipline de vote, et elle a voté pour l'adoption plénière par les couples de même sexe. L'Allemagne devient le onzième pays de l'Union européenne (avec les Pays-Bas, la France, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Belgique, le Portugal, la Suède, le Danemark, la Finlande et l'Irlande) à légaliser le mariage pour tous.

Arabie saoudite

22 avril et 21 juin 2017. **Réforme. Prince héritier**. Le roi Salmane ben Abdelaziz al-Saoud, 81 ans, et son fils Mohammed ben Salmane, 31 ans, consolident leur

pouvoir à travers des réformes qui suscitent de grandes réserves dans la population. Le 22 avril, une quarantaine de décrets royaux étendent les compétences à de nouveaux domaines. Khaled ben Salmane, 29 ans, frère cadet du vice-prince héritier, devient ambassadeur aux États-Unis. Un demi-frère du vice-prince héritier, Abdel Aziz ben Salmane, 57 ans, devient ministre de l'Énergie, poste stratégique.

Ministre de la Défense, Mohammed ben Salmane est nommé prince héritier le 21 juin, par 31 voix parmi les 34 membres du Conseil d'allégeance, qui réunit les principaux princes de la famille régnante, et vice-Premier ministre à la place de son cousin, Mohammed ben Nayef, 57 ans, ministre de l'Intérieur, qui était prince héritier depuis le 29 avril 2015.

Chine (République populaire de)

11 avril 2017. **Peine de mort**. Dans son rapport « Les secrets mortels de la Chine », Amnesty International rappelle que la Chine « garde le secret sur l'ampleur des condamnations à mort et des exécutions ». Depuis 2009, le nombre des exécutions est un secret d'État. En 2016, les exécutions se sont comptées par milliers.

Colombie

27 juin 2017. FARC. Les Forces armées révolutionnaires de Colombie déposent officiellement leurs dernières armes. Elles vont constituer un parti politique en août.

Corée du Sud

9 mai 2017. **Élection présidentielle**. Le THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*), bouclier antimissile que les États-Unis veulent installer en Corée du Sud, divise les candidats. Moon Jae-in souhaite que la décision finale revienne à la prochaine administration, alors qu'Ahn Cheol-soo se déclare favorable au projet. Le THAAD est opérationnel le 1er mai.

Moon Jae-in, 64 ans, Minju (Parti démocrate, centre gauche), avocat des droits de l'homme, ancien conseiller du président Roh Moo-hyun, qui a promis une meilleure politique sociale et un dialogue avec la Corée du Nord, l'emporte avec 41,1 % des voix, devant Hong Joon-pyo, Liberté Corée, droite, avec 25,5 %, et Ahn Cheol-soo, Parti du peuple, avec 21,4 %. Il entre en fonction le 10 mai et propose Lee Nak-yeon, 64 ans, Minju, comme Premier ministre.

C'est la fin de dix ans de domination conservatrice.

Moon Jae-in annonce aussitôt son intention d'aller en Corée du Nord et décide de geler le THAAD.

Danemark

2 juin 2017. **Blasphème**. Les députés suppriment l'article 140 du code pénal adopté en 1866 et visant celui « qui, publiquement, insulte ou tourne en dérision la doctrine ou le culte d'une communauté religieuse légalement reconnue ». La dernière condamnation remontait à 1946. En 2006, lors de l'« affaire des caricatures », le parquet avait été saisi mais avait estimé que les caricatures de Mahomet ne constituaient pas un blasphème. Pourtant, pour avoir publié sur Facebook une vidéo le montrant en train de brûler le Coran, un homme a été renvoyé devant le tribunal et son procès, qui devait débuter le 7 juin, n'aura pas lieu.

Égypte

24 juin 2017. **Arabie saoudite. Territoire**. C'est une décision très impopulaire que prend le président Al-Sissi le 24 juin. Il ratifie le transfert à l'Arabie saoudite des îles de Tiran et Sanafir, proches de la pointe sud du Sinaï. En 1950, les deux îles avaient été placées sous l'autorité de l'Égypte, dans une période de tension arabo-israélienne. Lorsque l'accord conclu en avril 2016 avait été connu, il avait entraîné d'importantes manifestations. Le Parlement a approuvé l'accord le 14 juin et la Haute Cour constitutionnelle a suspendu toutes les décisions rendues par des juridictions à ce sujet. En contrepartie de cette cession, l'Égypte bénéficiera d'une aide économique saoudienne.

Espagne

27 juin 2017. **Église catholique. Union européenne**. La Cour de justice de l'Union européenne juge que « les exonérations fiscales dont jouit l'Église catholique en Espagne peuvent constituer des aides d'État prohibées si et dans la mesure où elles sont octroyées pour des activités économiques ». L'affaire concerne une congrégation religieuse responsable d'une école ecclésiastique de Getafe. Est mise en cause l'activité de l'école, dispensant un enseignement préscolaire et extrascolaire payant qui ne serait pas strictement religieux.

États-Unis

4 avril 2017. **Cabinet**. Riche conseiller de Donald Trump, suprématiste blanc, Steve Bannon, 63 ans, conseiller du président Trump depuis le 20 janvier, est écarté du Conseil de sécurité nationale, où il avait été nommé le 28 janvier, ne figurant plus sur la dernière liste publiée le 4 avril.

6 avril, 18 et 31 mai, 6, 13 et 14 juin 2017. **Russie**. Proche de Donald Trump, Devin Nunes annonce le 6 avril qu'il se récuse dans une enquête parlementaire sur l'ingérence russe dans l'élection présidentielle. Il est la troisième personne à se récuser, après le ministre de la Justice, Jeff Sessions, et l'ancien conseiller à la Sécurité intérieure Michael Flynn.

Robert Mueller III, 73 ans, ancien chef du FBI, est nommé le 18 mai procureur spécial pour garantir l'indépendance de l'enquête sur une éventuelle collusion entre des proches de Donald Trump et la Russie.

La Chambre des représentants décide le 31 mai d'entendre Michael Cohen, avocat de Donald Trump.

Le 6 juin, la Russie dément « fermement » les informations d'un média américain affirmant que des pirates informatiques du renseignement militaire russe ont tenté de s'introduire dans les systèmes électoraux américains.

Jeff Sessions est entendu le 13 juin par le comité sur le renseignement du Sénat et nie avoir rencontré ou eu des conversations avec des représentants russes à propos d'interférences dans l'élection. Les réponses sont très décevantes et laissent des zones d'ombre.

On apprend le 14 juin que le procureur spécial ouvre une enquête sur Donald Trump pour obstruction. Le 22 mars, le président américain serait intervenu auprès de James Comey, directeur du FBI, qui sera limogé le 9 mai, pour qu'il cesse d'enquêter sur son ancien conseiller Michael Flynn, qui avait dû démissionner le 13 février pour avoir menti sur le contenu d'une discussion avec l'ambassadeur de Russie. Donald Trump réagit le 15 juin sur Twitter en attaquant la police fédérale

ainsi que Hillary Clinton, qu'il traite de « corrompue ».

Afin de répondre aux questions du procureur Mueller, le vice-président Mike Pence prend un avocat personnel, Richard Cullen, du cabinet McGuireWoods. Donald Trump avait fait de même un mois plus tôt, en s'assurant les services de Marc Kasowitz.

7 avril 2017. **Cour suprême**. Le sénateur démocrate de l'Oregon Jeffrey Merkley parle pendant quinze heures sans interruption, le 5 avril, afin de s'opposer à la confirmation de Neil Gorsuch à la Cour suprême. Pour imposer la nomination de ce juge conservateur qui ferait passer la majorité de la Cour à droite, les républicains veulent utiliser « l'arme nucléaire », c'est-à-dire passer outre la règle de la majorité des 60 % et se contenter de la majorité simple, ce qui serait une première pour une nomination à la Cour suprême. Il est confirmé le 7 avril à la majorité simple, par 54 voix contre 45, « l'arme nucléaire » ayant donc été utilisée.

13 avril 2017. **Avortement. Vice-président. Vote**. Le 13 avril, Donald Trump signe un projet de loi du Congrès qui complique le financement des centres de planning familial, annulant une mesure prise en décembre 2016 et entrée en vigueur le 18 janvier… Les fonds fédéraux ne peuvent être utilisés pour financer des avortements sauf en cas de viol, d'inceste, ou lorsque la vie de la mère est en danger. Le vice-président Pence a pris part au vote pour faire adopter le texte, recueillant 52 voix sur 100.

Teresa Manning, à la tête du Planned Parenthood, qui est le planning familial américain, est une militante anti-avortement.

14, 20 et 24 avril 2017. **Peine de mort**. Un juge et une cour de justice locale d'Arkansas suspendent le 14 avril l'exécution de sept condamnés à mort. Ils devaient être exécutés sur une période de dix jours. Le magistrat a estimé que l'usage du produit létal, le bromure de vécuronium, agent de blocage neuromusculaire, devait être temporairement suspendu, le fournisseur ayant affirmé l'avoir vendu à des fins thérapeutiques et non pas pour des exécutions capitales.

Trois exécutions ont lieu, les 20 et 24 avril, au lieu des sept prévues, car les stocks de l'anesthésiant mortel seront périmés à la fin du mois.

12, 26 et 29 juin 2017. **Migrants. Pays musulmans**. Le 12 juin, la cour d'appel de San Francisco confirme la suspension du décret anti-immigration décidée par un tribunal fédéral d'Hawaii. Le président Trump n'a pas suffisamment démontré que l'entrée des ressortissants des six pays visés « nuirait aux États-Unis ».

Le 26 juin, la Cour suprême décide que le décret s'applique désormais à « quiconque n'a pas établi de relation de bonne foi avec une personne ou une entité aux États-Unis ».

Une nouvelle version du décret est rédigée et ne permet l'entrée aux États-Unis qu'aux « personnes qui justifient d'une relation valable avec une personne ou une entité aux États-Unis ». La rédaction reste litigieuse. Le décret entre en vigueur le 29 juin.

4 mai 2017. **Obamacare**. La Chambre des représentants adopte, à une courte majorité de 217 voix contre 213, un projet de loi abrogeant et remplaçant partiellement l'Obamacare. C'est une revanche pour Donald Trump, qui avait échoué fin mars. Le texte doit maintenant passer

au Sénat. Si le projet est adopté, 23 millions d'Américains seront privés de couverture maladie en 2026.
Le débat sur l'Obamacare débute au Sénat le 22 juin et divise les républicains.

9 mai 2017. FBI. Le président Trump limoge le directeur du Federal Bureau of Investigation, James Comey, 56 ans, en fonction depuis le 4 septembre 2013, lui reprochant sa gestion de l'affaire des courriels de Hillary Clinton. En réalité, il semble qu'il veuille empêcher toute enquête sur ses liens avec Moscou.

Dans une déclaration de sept pages adressée au Congrès, l'ancien directeur du FBI confirme que Donald Trump lui a demandé d'abandonner l'enquête sur Michael Flynn à propos de l'ingérence russe dans la campagne. James Comey témoigne le 8 juin devant le Sénat. Il accuse le président Trump d'avoir menti et de lui avoir ordonné que l'enquête sur Michael Flynn soit abandonnée. Le 13 juin, le Sénat auditionne Jeff Sessions, l'*Attorney General*.

Pour succéder à James Comey, Donald Trump nomme le 7 juin Christopher Wray, 50 ans, juriste, ancien directeur de la division pénale du ministère de la Justice, après un intérim assuré par Andrew McCabe, 49 ans.

1er juin 2017. **Environnement. Accord de Paris**. Donald Trump a laissé attendre sa décision sur l'accord de Paris après le sommet du G7, laissant planer une incertitude. Mais le 1er juin il annonce la sortie des États-Unis de cet accord visant à contenir le réchauffement climatique en dessous de 2 degrés, voire 1,5 degré. Pourtant, Exxon était hostile à la décision, tout comme l'ancien PDG et secrétaire d'État Rex Tillerson.

Donald Trump a été influencé par Steve Bannon et le directeur de l'Agence de protection de l'environnement, Scott Pruitt. Pour Barack Obama, Donald Trump « rejette l'avenir ». Une des premières réactions remarquées a été celle d'Emmanuel Macron, qui a immédiatement manifesté son hostilité dans un discours en français et en anglais, paraphrasant le slogan de la campagne de Trump en déclarant : « *Make our planet great again.* » Aux États-Unis, les oppositions sont très variées, allant des milieux d'affaires (Tesla, General Electric, Disney, Google, Apple, Goldman Sachs) et des majors pétrolières aux artistes (Arnold Schwarzenegger ou Leonardo DiCaprio) ou aux villes ou États. Dans le monde, la France, l'Allemagne et l'Italie signent un communiqué commun auquel ne s'associe pas Theresa May, très critiquée pour son refus, n'exprimant que sa « déception ». On sait que le pape François avait remis à Trump son encyclique *Laudato si'*. La Chine, l'Union européenne, le Japon et l'Inde réaffirment leur soutien à l'accord de Paris.

Michael Bloomberg, ancien maire de New York, veut former une coalition d'élus et d'entreprises pour tenir malgré tout les engagements américains.

Lors du Forum économique de Saint-Pétersbourg, le 2 juin, Vladimir Poutine reste mesuré dans ses réactions à la décision de Donald Trump, estimant qu'il y a une marge de manœuvre pour renégocier l'accord de Paris.

Le 6 juin, le gouverneur d'Hawaii promulgue deux lois qui entrent dans les critères de la COP21, notamment en promouvant des techniques de captation de dioxyde de carbone et une agriculture décarbonée.

Hongrie

28 mars, 9, 12 et 27 avril, 17 mai et 13 juin 2017. **Enseignement supérieur.**

Union européenne. Démocratie illibérale. Le 28 mars, le gouvernement présente un projet de loi visant l'université d'Europe centrale, anglophone, fondée par le milliardaire américain d'origine hongroise George Soros en 1991. Le projet prévoit qu'aucune université non européenne ne puisse délivrer de diplômes hongrois sans négocier un accord préalable avec le gouvernement et sans avoir une activité sur le territoire d'origine, ce qui n'est pas le cas de l'université Soros aux États-Unis. La loi est adoptée le 4 avril et promulguée le 10.

Le 12 avril, les commissaires européens se réunissent pour décider de la réaction à adopter vis-à-vis des mesures contre les libertés de Viktor Orbán. Le 26 avril, peu avant la participation de ce dernier à une séance plénière du Parlement européen pour défendre la loi sur les universités étrangères, la Commission annonce une « procédure d'infraction » contre la Hongrie.

Le 27 avril, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe appelle la Hongrie à suspendre le débat sur la loi relative au financement des ONG.

Le 17 mai, par 393 voix sur 678, le Parlement européen adopte une résolution sur les atteintes à l'État de droit en Hongrie et en Pologne. Elle donnerait les moyens de déclencher l'article 7, qui peut entraîner des sanctions contre la Hongrie.

Le 13 juin, le Parlement adopte la loi renforçant le contrôle gouvernemental sur les ONG bénéficiant de fonds étrangers.

31 mars au 20 mai 2017. **« Consultation nationale ».** Du 31 mars au 20 mai, les Hongrois sont invités à s'exprimer lors d'une « consultation nationale » sur les ONG, l'Union européenne et la politique migratoire. C'est une sorte de « référendum postal » sous forme de questionnaire, qui comporte six questions dont celle-ci : « Que doit faire la Hongrie lorsque, en dépit d'une récente série d'attaques terroristes en Europe, Bruxelles veut la forcer à laisser entrer des migrants entrés illégalement ? »

Indonésie

9 avril 2017. **Djakarta. Blasphème.** Au scrutin de ballottage de l'élection gubernatoriale, Anies Rasyid Baswedan, 48 ans, indépendant, intellectuel musulman, l'emporte sur Basuki Tjahaja Purnama, 51 ans, Parti pour une grande Indonésie, gouverneur de Djakarta depuis le 19 novembre 2014, protestant d'origine chinoise, accusé de blasphème par les islamistes, avec 58 % des voix contre 42 %. Il entrera en fonction en octobre. Le 9 mai, Djarot Saiful Hidayat, 55 ans, est nommé gouverneur de Djakarta par intérim, à la suite de la détention de Basuki Tjahaja Purnama. Le 10 mai, ce dernier est condamné à deux ans de prison pour insulte à l'islam, alors que le parquet avait requis le sursis. Il est incarcéré immédiatement. Les défenseurs des libertés s'inquiètent de la montée de l'islam radical.

Le 22 mai, des experts des Nations unies demandent la « libération immédiate » de Basuki Tjahaja Purnama.

Iran

19 mai 2017. **Élection présidentielle. Élections municipales.** Le 26 septembre 2016, le Guide suprême Ali Khamenei avait fait savoir qu'il désapprouvait une éventuelle candidature de l'ancien président Ahmadinejad lors de la présidentielle du 19 mai 2017.

Les chances de Mohammad Bagher Ghalibaf, ancien général de police, maire de Téhéran depuis 2005, sont singulièrement

atteintes en raison de sa très mauvaise gestion de la catastrophe qu'a été l'effondrement de la tour Plasco, complexe commercial dans lequel seize pompiers ont trouvé la mort. Il avait été battu en 2013 et d'autres affaires l'ont atteint.

Les conservateurs sont divisés mais, le 9 avril, Ebrahim Raisi, 56 ans, directeur de la puissante fondation religieuse Astan Qods Razavi, descendant du Prophète, ancien procureur général, religieux radical, est candidat.

L'ancien président ultraconservateur Mahmoud Ahmadinejad se porte candidat le 12 avril, malgré l'opposition du Guide suprême.

Le président Hassan Rohani se déclare candidat le 14 avril.

1 636 personnes dont 137 femmes avaient voulu être candidats. Le Conseil des gardiens de la Constitution en a retenu six : Hassan Rohani, 68 ans, modéré ; Ebrahim Raisi, 56 ans, procureur spécial du tribunal du clergé, conservateur, proche du Guide suprême ; Mohammad Bagher Ghalibaf, 55 ans, conservateur ; Mostafa Mir-Salim, 70 ans, ancien ministre de la Culture et de l'orientation islamique, conservateur ; Es'Hagh Jahangiri, 60 ans, premier vice-président, réformiste ; Mostafa Hashemitaba, 71 ans, ancien ministre de l'Industrie.

Le président Rohani est soutenu par l'ancien président réformateur Mohammad Khatami.

Le 15 mai, le maire de Téhéran retire sa candidature et se rallie à Ebrahim Raisi.

Hassan Rohani l'emporte largement, le 19 mai, avec 58,8 % des voix, et la participation, à plus de 73 %, a été importante. Ebrahim Raisi a obtenu 39,4 %. C'est un beau succès pour le président sortant, qui obtient cinq millions de voix de plus qu'en 2013.

Aux élections municipales, Mohsen Hachemi Rafsandjani, réformateur, fils de l'ancien président Akbar Hachemi Rafsandjani, est élu maire de Téhéran, remportant les 21 sièges du conseil municipal. Il a battu le maire conservateur de la capitale en place depuis douze ans.

Israël

21 et 25 juin 2017. **Ultraorthodoxes**. À la suite de la plainte d'une passagère octogénaire qui avait dû changer de siège à la demande d'un juif orthodoxe refusant de voyager à côté d'une femme, le tribunal du district de Jérusalem, après deux ans de procédure, décide que la compagnie aérienne El Al ne pourra plus être conciliante avec les juifs ultraorthodoxes à ce sujet.

Le 25 juin, le gouvernement annonce l'abandon d'un accord conclu en janvier 2016 pour assurer aux juifs et juives non orthodoxes de pouvoir prier dans un espace qui leur aurait été aménagé au sud du mur des Lamentations.

Japon

2 et 9 juin 2017. **Empereur**. En adoptant une loi qui ne s'appliquera qu'à l'empereur Akihito, 83 ans, cent-vingt-cinquième empereur du Japon depuis le 7 janvier 1989, celui-ci pourra abdiquer en faveur de son fils Naruhito, 57 ans. Le texte précise que « l'abdication doit avoir lieu à une date fixée par décret dans un délai qui ne dépasse pas trois ans après sa promulgation ».

Aucune abdication d'empereur n'a eu lieu au Japon depuis plus de deux cents ans.

Palestine

1er et 6 mai 2017. **Hamas. Israël**. Pour la première fois depuis 1988, le Hamas révise sa charte fondamentale en

présentant le 1er mai un « document de principes et de politique généraux » qui, au bout de quarante-deux ans, nuance la charte originelle. Celui-ci déclare notamment que « le Hamas considère que l'établissement d'un État palestinien pleinement souverain et indépendant avec Jérusalem pour capitale dans les frontières du 4 juin 1967 […] est une forme de consensus national ». C'est prendre en considération l'existence d'Israël.

Le 6 mai, l'ancien Premier ministre palestinien Ismaïl Haniyeh, 54 ans, est élu à la tête du Hamas, succédant à Khaled Mechaal, en fonction depuis 1996.

Qatar

6, 7, 8, 11, 14 et 28 juin 2017. **Crise régionale**. Le 6 juin, l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les Émirats arabes unis rompent leurs relations diplomatiques avec le Qatar, accusé de soutenir le « terrorisme ». Les gouvernements saoudien et émirien exigent l'expulsion des Frères musulmans et du Hamas. Donald Trump accuse de terrorisme le Qatar, où se trouve, à Al-Oudeïd, la plus grande base militaire américaine au Moyen-Orient. Israël espère profiter de la situation, notamment à l'égard du Hamas.

Le 7 juin, la Turquie apporte son soutien au Qatar. Le Parlement approuve le déploiement de troupes dans l'émirat.

Le 8 juin, le Qatar rejette toute ingérence dans sa politique étrangère.

L'Iran vient en aide au Qatar en lui envoyant une aide alimentaire, le 11 juin.

Le 14 juin, le Pentagone annonce la vente d'avions F-15 au Qatar.

Soutenu par la population, l'émir du Qatar reste inflexible.

Selon un document de travail diffusé par Associated Press, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis ont adressé treize demandes au Qatar, qui sont inacceptables pour lui faute de voir disparaître sa souveraineté.

Le 28 juin, un responsable qatarien affirme que son pays va recourir à un cabinet d'avocats suisses pour réclamer des réparations aux dommages causés par le blocus imposé par ses voisins du Golfe.

Royaume-Uni

Avril-juin 2017. **Brexit**. Le 5 avril, les eurodéputés adoptent une résolution fixant plusieurs lignes rouges en vue des négociations sur le Brexit. Le Royaume-Uni devra respecter ses engagements financiers. La résolution veut protéger les droits des trois millions d'Européens au Royaume-Uni et du million de Britanniques dans les pays de l'Union européenne.

Selon le *Guardian*, six points majeurs seront débattus : la facture de la rupture de 60 milliards d'euros ; les droits des citoyens expatriés ; les frontières entre l'Irlande du Nord et l'Irlande ; la libre circulation des personnes, liée à la libre circulation des marchandises ; la primauté du droit européen contrôlée par la Cour de justice de l'Union européenne ; et la période de transition.

Le 26 avril, Jean-Claude Juncker rencontre Theresa May à Londres. C'est leur première rencontre depuis le déclenchement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La rencontre est houleuse.

Le 27 avril, Theresa May dénonce à Leeds l'union des Européens.

Un sommet européen convoqué par Donald Tusk consacré au Brexit se tient le 29 avril, sans le Royaume-Uni, afin de définir la position des vingt-sept États européens dans la négociation.

Le 3 mai, la Commission adresse au Conseil une recommandation pour les

négociations sur le Brexit, qui vise les droits des citoyens, le règlement financier et la gouvernance.

Le Royaume-Uni fait de l'obstruction à Bruxelles. Fin avril, il met son veto lors d'une étape de la révision du budget européen 2014-2020, en discussion à Bruxelles, portant sur le renforcement du contrôle aux frontières de l'Union et sur l'aide aux migrants, alors que ces politiques sont soutenues par Londres !

Le 22 mai, les vingt-sept États européens adoptent le mandat de négociation de Michel Barnier. Ce dernier peut désormais ouvrir les discussions sur trois dossiers prioritaires : droits des citoyens ; règlement des questions financières ; nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne, notamment entre Irlande et Irlande du Nord. Le 29 mai, la Commission européenne publie ses lignes directrices pour la conduite des négociations.

Theresa May entame les pourparlers très fragilisée, car elle est sans véritable majorité et très impopulaire. Les négociations pourraient être retardées. En fait, elles sont bien ouvertes le 19 juin.

La City s'inquiète de l'attitude gouvernementale dans les négociations. Le 13 juin, la Commission propose de nouvelles règles qui pourraient conduire au déménagement vers le continent d'une partie des activités financières londoniennes après le Brexit.

Le 21 juin, la Reine lit le discours du Trône, dans lequel elle déclare que « la priorité de [s]on gouvernement est d'obtenir le meilleur accord possible alors que le pays quitte l'Union européenne ». Elle évoque huit articles sur les vingt-sept que comporte la loi destinée à abolir la loi intégrant le droit communautaire dans le droit britannique. On remarquera que la Reine portait un magnifique chapeau bleu aux couleurs de l'Union européenne…

Theresa May vient au Conseil européen le 22 juin avec une « offre juste et sérieuse ». L'accueil des vingt-sept États européens est plutôt froid.

Le 26 juin, Theresa May tente de rassurer les résidents européens mais reste floue. Elle affirme que les citoyens européens qui habitent au Royaume-Uni depuis cinq ans obtiendront le statut de résident permanent et seront traités comme des citoyens britanniques en ce qui concerne la santé, l'éducation, les prestations et les retraites.

8 juin 2017. **Élections législatives**. Le 18 avril, Theresa May annonce l'organisation d'élections législatives anticipées, qui auront lieu le 8 juin. Elle a pris cette décision de façon solitaire, surprenant les Britanniques et ses collaborateurs.

La dissolution est prononcée le 3 mai par la Reine.

Jeremy Corbyn, leader travailliste, présente un programme orienté à gauche.

À la suite de l'attentat qui a eu lieu à Manchester le 22 mai, Theresa May suspend sa campagne. Dix jours après cet attentat, les conservateurs sont en baisse dans les sondages. L'attentat survenu à Londres le 3 juin affaiblit encore plus Theresa May.

Lors d'un débat télévisé le 29 mai, Theresa May se montre peu convaincante, tandis que Jeremy Corbyn mène une campagne meilleure que ce qu'on attendait.

Les conservateurs sont en recul, passant, avec 42,3 % des voix, de 330 sièges à 317, et perdent leur majorité absolue, alors que les travaillistes, avec 40,0 %, obtiennent 262 sièges, contre 232 précédemment. Les nationalistes écossais, avec 3,0 %, subissent aussi un revers au profit des conservateurs, tombant de 56 à 35 sièges. Les libéraux-démocrates, avec 7,4 %, ont 12 élus, les unionistes nord-irlandais, avec 0,9 %, ont 10 sièges, le Parti vert,

avec 1,6 %, a 1 élu, le Sinn Féin, avec 0,7 %, a 7 élus, le parti gallois Plaid Cymru, avec 0,5 %, a 4 élus, le Parti social-démocrate et travailliste, avec 0,3 %, n'a pas d'élu, ni le Parti unioniste d'Ulster, avec 0,3 %, et il y a 12 autres députés. L'UKIP, qui n'a recueilli que 1,8 % des voix, n'est pas parvenu à conserver le seul siège qu'il détenait.

La participation a été de 68,9 %, en augmentation de 2,8 points.

Alors qu'il semblait fragilisé au sein de son parti, Jeremy Corbyn sort renforcé du scrutin, tandis que Theresa May est menacée dans sa fonction de Premier ministre. Elle devra gouverner avec l'apport des dix voix du Parti unioniste démocrate d'Irlande du Nord (DUP), très conservateur. Cette hypothèse fait craindre une recrudescence des tensions en Irlande du Nord.

En outre, le Brexit pourrait être plus *soft* que ce que promettait Theresa May.

Le 9 juin, Theresa May reconduit ses principaux ministres. L'ultraconservateur Michael Gove, 49 ans, eurosceptique, devient ministre de l'Environnement.

Les exigences du DUP ralentissent un accord avec Theresa May. Celui-ci est enfin conclu le 26 juin. Le DUP y gagne l'octroi d'un milliard de livres sterling pour le développement de l'Irlande du Nord.

Theresa May obtient le 29 juin la confiance de justesse, avec 323 voix contre 309, soit quatorze voix de différence.

Élections législatives au Royaume-Uni

Inscrits	46 843 896	
Votants	32 270 655	(68,9 %)
Blancs et nuls	66 514	
Suffrages exprimés	32 204 141	

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Parti conservateur	13 636 690	42,3 (+ 5,5)	317 (– 13)
Parti travailliste	12 877 869	40,0 (+ 9,6)	262 (+ 30)
Libéraux-démocrates	2 371 861	7,4 (+ 0,5)	12 (+ 4)
Parti national écossais	977 568	3,0 (– 1,7)	35 (– 21)
Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP)	594 068	1,8 (– 10,8)	0 (– 1)
Parti vert	525 665	1,6 (– 2,2)	1 (=)
Parti unioniste démocrate d'Irlande du Nord (DUP)	292 316	0,9 (+ 0,3)	10 (+ 2)
Sinn Féin (Irlande du Nord)	238 915	0,7 (+ 0,2)	7 (+ 3)
Plaid Cymru (pays de Galles)	164 466	0,5 (– 0,1)	4 (+ 1)
Parti social-démocrate et travailliste (Irlande du Nord)	95 419	0,3 (=)	0 (– 3)
Parti unioniste d'Ulster (Irlande du Nord)	83 280	0,3 (– 0,1)	0 (– 3)
Parti de l'Alliance d'Irlande du Nord	64 553	0,2 (=)	0
Speaker	34 299	0,1 (+ 0,6)	1 (=)
Parti du Yorkshire	20 958	0,1 (+ 0,1)	0

Unioniste indépendant (Irlande du Nord)	16 148	0,1 (=)	1 (=)
Parti national de l'Action sur la santé	16 119	0,1 (=)	0
Alliance des peuples chrétiens	5 869	0,0 (=)	0
Alliance le peuple avant le profit	5 509	0,0 (=)	0
Parti national britannique	4 580	0,0 (=)	0
Official Monster Raving Loony Party (Parti officiel fou-dingue monstrueux)	3 890	0,0	0
Parti de l'égalité des femmes	3 580	0,0	0
Voix unioniste traditionnelle (Irlande du Nord)	3 282	0,0 (+ 0,1)	0
Autres partis	167 237	0,5	0

Suisse

21 mai 2017. **Votation**. Les Suisses se prononcent à 58,2 % en faveur de la loi énergétique sur l'abandon du nucléaire au profit des énergies propres. La loi était soutenue par le Parlement et le gouvernement. Aucune nouvelle centrale ne pourra être construite. Il est prévu que les centrales existantes pourront rester en service aussi longtemps que leur sûreté sera garantie. Le référendum était soutenu par l'Union démocratique du centre, qui espérait son abrogation. Seuls trois cantons (Schwyz, Glaris, Argovie) et un demi-canton (Obwald) ont voté « non », tandis que le « oui » atteignait 73,5 % dans le canton de Vaud.

Syrie

Avril-juin 2017. **Guerre civile**. Les 4 et 5 avril se tient à Bruxelles une conférence sur l'avenir de la Syrie et de la région. Les participants de soixante-dix États et organisations internationales condamnent l'utilisation d'armes chimiques.

Le 4 avril, soixante-quatorze personnes civiles sont tuées dans une frappe aérienne qui a émis du « gaz toxique » à Khan Cheikhoun, dans la province d'Idlib. Le régime syrien est mis en cause. Les États-Unis, la France et le Royaume-Uni proposent une résolution au Conseil de sécurité des Nations unies pour condamner l'attaque chimique. Immédiatement après l'ajournement des discussions de trois textes de résolution sur le même thème, Donald Trump ordonne l'attaque d'une base aérienne, ce qui est une rupture avec la politique menée jusqu'alors, les États-Unis ayant toujours évité de viser directement le régime de Bachar al-Assad. La Russie suspend le mécanisme de prévention des incidents avec les États-Unis en Syrie. Israël est le premier État à féliciter Washington pour son action, alors que Téhéran la condamne « vigoureusement ». Il s'avère que le neurotoxique utilisé est le gaz sarin. La Russie demande une enquête de terrain transparente. Le 12 avril, la Russie met son veto à une résolution des Nations unies condamnant les attaques chimiques commises par le régime syrien.

Un accord entre rebelles et régime prévoit l'évacuation de quatre villes assiégées (Foua et Kafraya, pro-régime, Madaya et Zabadani, tenues par l'opposition syrienne), laissant craindre des déplacements forcés de civils et de combattants.

Le 3 mai, des pourparlers ont lieu à Astana entre l'envoyé spécial des Nations unies, la Syrie, la Turquie et l'Iran pour un cessez-le-feu. Cela pourrait entraîner un sixième cycle de négociations, le précédent s'étant terminé le 31 mars sans avoir engendré de grands progrès.

En visite à Sotchi le 3 mai, le président Erdoğan apporte son soutien au projet russe de création de « zones de désescalade » pour trois mois renouvelables en Syrie, avec quatre « réduits » dans les zones tenues par les rebelles (Idlib, Homs, quartier de la Ghouta à Damas et une région du Sud). Ces zones seraient gérées conjointement par l'armée syrienne et la rébellion avec des observateurs russes, turcs et iraniens.

Le sixième cycle de négociations sous l'égide des Nations unies à Genève prend fin le 19 mai, sans entraîner de réels progrès non plus.

Le 6 juin, la coalition internationale menée par les combattants arabo-kurdes déclenche l'offensive contre Rakka.

Le 16 juin, l'armée russe affirme être en train de vérifier si elle a réussi à tuer Abou Bakr al-Baghdadi, le chef de Daech, lors d'une frappe aérienne le 28 mai dans la banlieue de Rakka. De hauts responsables et trois cents gardes auraient été tués.

Mayadin devient la nouvelle « capitale » de Daech.

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés estime à six millions trois cent mille le nombre de déplacés internes et à cinq millions celui des réfugiés dans un pays voisin.

Un rapport publié le 30 juin confirme l'utilisation du gaz sarin à Khan Cheikhoun le 4 avril.

Turquie

25 et 29 avril, 22 mai, 6 et 14 juin 2017. **Putsch du 15 juillet 2016. État de droit**. Le 25 avril, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ouvre, par 113 voix contre 45, une procédure de suivi sur la Turquie en raison des nombreuses violations de l'État de droit. Elle demande la levée de l'état d'urgence, l'arrêt de la promulgation des décrets-lois contournant la procédure parlementaire et la libération des parlementaires et journalistes en détention.

Le 29 avril, près de quatre mille fonctionnaires sont congédiés, dont près d'un millier de militaires, ainsi que des juges et des universitaires. Un tribunal d'Ankara décide de bloquer l'accès à l'encyclopédie en ligne Wikipedia, accusée d'établir dans ses articles un lien entre les autorités turques et des groupes terroristes.

Le procès de deux cent vingt et un instigateurs présumés du putsch du 15 juillet 2016 s'ouvre le 22 mai dans une prison près d'Ankara. Le procureur a requis « 2 988 fois la perpétuité ».

Soupçonné par les autorités d'entretenir des liens avec le prédicateur Fethullah Gülen, Taner Kiliç, avocat et responsable turc d'Amnesty International, est arrêté le 6 juin à Izmir.

Le 14 juin, Aydin Sefa Akay, 66 ans, magistrat, est condamné à sept ans et demi de prison pour appartenance au réseau Gülen. L'arrestation de ce membre du Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux des Nations unies a pour conséquence le blocage de certaines procédures, notamment celle visant l'ancien ministre rwandais Augustin Ngirabatware. Deux mille cinq cents magistrats ont été incarcérés.

16 avril 2017. **Président. Révision constitutionnelle. Opposition**. En Allemagne, les 1,4 million d'électeurs turcs peuvent participer au référendum sur la révision constitutionnelle du 27 mars au 9 avril.

Recep Tayyip Erdoğan remporte son pari de façon étroite, avec 51,4 % de « oui », l'opposition dénonçant des irrégularités.

La plupart des grandes villes, à l'exception de Bursa et d'Adana, ont voté contre. Le « non » a dominé dans la Turquie la plus prospère, en particulier le littoral touristique, et dans la région kurde.

60,1 % des Turcs de l'étranger ont voté « oui » (63,0 % en Allemagne, 64,4 % en France et 70,0 % aux Pays-Bas, mais seulement 15,6 % aux États-Unis).

À la suite de cette révision constitutionnelle, le président Erdoğan peut être réélu le 21 mai à la tête de son parti, après une parenthèse de trois ans.

Cette réforme présidentialise encore plus le régime. Le poste de Premier ministre disparaît et les ministres ne sont pas soumis à un vote de confiance. Mettre en jeu la responsabilité des ministres n'est pas possible. Les élections présidentielles et législatives seront simultanées et, en cas de dissolution, il y aura élection présidentielle anticipée. Le nombre des mandats présidentiels est limité à deux. Le Parlement peut s'autodissoudre et, si le président effectue son second mandat, il peut être candidat et donc effectuer un troisième mandat. On peut imaginer comment un président en fin de second mandat pourra demander au Parlement de s'autodissoudre pour être en mesure de se représenter et d'effectuer un mandat supplémentaire. L'état d'urgence devient possible dans un plus grand nombre de situations. La procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du président est complexe et se termine devant la Cour constitutionnelle, dont douze des quinze membres sont choisis par le président.

Ukraine

19 avril 2017. **Russie.** CIJ. La Cour internationale de justice ne condamne pas la Russie pour avoir soutenu les rebelles séparatistes, en raison du manque de preuves matérielles, mais elle indique des mesures conservatoires. Elle décide, par 13 voix contre 3 (dont le juge *ad hoc* russe), qu'en Crimée la Russie doit s'abstenir de maintenir ou d'imposer des limitations à la capacité de la communauté des Tatars de Crimée de conserver ses instances représentatives, y compris le Majlis ; à l'unanimité, que la Russie doit faire en sorte de rendre disponible un enseignement en langue ukrainienne ; à l'unanimité, que les deux parties, Russie et Crimée, doivent s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour est saisie ou d'en rendre la solution plus difficile.

Union européenne

Avril et 30 mai 2017. **Parlement européen. Front national. Assistants parlementaires**. Selon les services du Parlement européen, le préjudice causé par l'affaire des assistants parlementaires soupçonnés d'emplois fictifs est évalué à 5 millions d'euros. Dix-sept élus, dont Marine et Jean-Marie Le Pen, Louis Alliot, Florian Philippot et plus d'une quarantaine d'assistants, sont visés.

Le Parisien révèle le 30 mai qu'une députée Front national visée dans cette affaire, Sophie Montel, dénonce dans une lettre adressée le 14 mars au parquet de Paris une vingtaine d'élus, dont la ministre des Affaires européennes, Marielle de Sarnez, mais aussi Michèle Alliot-Marie ou Brice Hortefeux. Une enquête préliminaire a été ouverte le 22 mars.

16 mai 2017. CJUE**. Traités commerciaux**. La Cour de justice de l'Union européenne juge que les traités commerciaux incluant un tribunal spécial pour

trancher les litiges entre investisseurs et États doivent être ratifiés par tous les États. L'affaire portait sur le traité avec Singapour mais va concerner l'Accord économique et commercial global avec le Canada et le futur accord pour le Brexit.

13 juin 2017. **Programme Erasmus**. L'Union européenne célèbre les 30 ans de l'adoption du programme Erasmus, l'une des plus exceptionnelles réussites de la coopération européenne. L'acronyme « Erasmus », qui provient au départ de la contraction de EuROpean community Action Scheme for the Mobility of University Students (programme d'action européen pour la mobilité des étudiants), signifie désormais European Region Action Scheme for the Mobility of University Students. Depuis juin 1987, près de quatre millions d'étudiants sont ainsi partis étudier à l'étranger.

Venezuela

Avril-juin 2017. **Crise politique, économique et sociale**. Le 2 avril, le président Maduro annule la décision de la Cour suprême de priver l'Assemblée nationale de tout pouvoir législatif. Cela fait suite aux critiques de la procureure générale, Luisa Ortega Díaz, pourtant considérée comme chaviste, qui a dénoncé un « coup d'État institutionnel ».

Le 7 avril, Henrique Capriles, chef de l'opposition, gouverneur de l'État de Miranda, qui a été deux fois candidat à l'élection présidentielle, dénonce la décision de la Cour des comptes qui l'a privé de ses droits politiques pour quinze ans au motif d'« irrégularités administratives » dans sa gestion de l'État, en lien avec l'affaire brésilienne Odebrecht. Déjà en 2015, Leopoldo López avait été condamné à treize ans et sept mois de prison pour avoir appelé à des manifestations qui avaient entraîné la mort de plusieurs personnes.

Le Venezuela déclare le 27 avril vouloir se retirer de l'Organisation des États américains. Le 21 juin, l'Assemblée générale de cette organisation prend fin à Cancún sans qu'une résolution critiquant la convocation d'une assemblée constituante puisse être adoptée. Il n'y a eu que 20 voix, soit quatre de moins que les deux tiers nécessaires. Huit pays se sont abstenus.

À l'occasion du 1er mai, le président Maduro annonce la convocation d'une assemblée constituante. Pour l'opposition, il s'agirait de remplacer les élections prévues par un scrutin où la représentation se ferait par catégorie sociale, « une constituante citoyenne, et non pas une constituante des partis, ni des élites, une constituante ouvrière, communale, paysanne, une constituante féministe, de la jeunesse, des étudiants, une constituante indigène, mais surtout […] une constituante ouvrière, profondément communale », a précisé Nicolás Maduro. L'opposition conteste ce projet.

Le 9 mai, à la suite de manifestations, sept cent quatre-vingts personnes sont interpellées et deux cent cinquante et une mises à la disposition des tribunaux militaires pour « agressions visant un militaire » et « association en vue de fomenter la rébellion ». La procureure générale dénonce ce recours aux tribunaux militaires.

Le 23 mai, le président Maduro lance le processus de mise en place de l'Assemblée constituante, qui devrait être élue en juillet.

Le 13 juin, la procureure générale demande l'ouverture de poursuites contre huit magistrats de la Cour suprême. Luisa Ortega Díaz accuse les juges d'avoir provoqué une rupture de l'ordre constitutionnel en ordonnant à la fin du mois de mars la confiscation des prérogatives

du Parlement, contrôlé par l'opposition depuis fin 2015. Mais, le 20 juin, la Cour suprême autorise l'ouverture à son encontre de poursuites pour « fautes graves dans l'exercice de ses fonctions ».

Le président Maduro procède à un remaniement des forces armées et remplace quatre haut gradés. Les nouveaux commandants de l'armée de terre et de l'armée de l'air avaient participé au putsch chaviste de 1992. Le nouveau chef de la gendarmerie est impliqué dans une affaire d'exécution extrajudiciaire et de tortures.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(11 mai – 30 juin 2017)

Repères

11 mai. M. Bayrou refuse de « donner son aval » à la première liste d'investiture aux élections législatives présentée par En Marche ! : l'accord avec le MoDem « a été foulé aux pieds ». Mme Mignon et M. Guéant sont à nouveau mis en examen dans l'affaire des sondages de l'Élysée, sous Nicolas Sarkozy, pour détournement de fonds publics et négligence.

12 mai. M. Marc Ladreit de Lacharrière est mis en examen pour abus de biens sociaux dans l'affaire Penelope Fillon.

15 mai. À l'annonce de la nomination de M. Philippe (LR) à la fonction de Premier ministre, 173 élus de la droite et du centre signent un appel à saisir la « main tendue » du président Macron.

18 mai. M. Tapie est définitivement condamné à rembourser 405 millions d'euros, perçus dans l'arbitrage avec le Crédit Lyonnais, après le rejet de son pourvoi en cassation par la Cour de cassation.

Mme Le Pen fait son *mea culpa* sur TF1. Outre le fait qu'elle concède avoir montré « trop de fougue » lors du débat avec M. Macron, elle reconnaît : « Le sujet de l'euro a inquiété considérablement les Français, il faut bien le dire. Nous allons devoir en tenir compte. » Dans *Valeurs actuelles*, sa nièce, Mme Maréchal-Le Pen, qui a renoncé à briguer un nouveau mandat, déclare que le Front national aurait « des choses à faire » avec M. Wauquiez, en vue d'une recomposition des droites.

24 mai. Le Canard enchaîné met en cause M. Ferrand, ministre de la Cohésion des territoires, à propos d'un « arrangement familial » pour favoritisme envers sa compagne, relatif aux Mutuelles de Bretagne. Au surplus, son fils a exercé pendant quelques mois la fonction d'assistant parlementaire.

29 mai. M. Thévenoud, secrétaire d'État dans le second gouvernement Valls, contribuable défaillant, est condamné par le

tribunal correctionnel de Paris à trois ans de prison avec sursis et un an d'inéligibilité.

30 mai. Des eurodéputées, dont Mme de Sarnez, sont mises en cause dans *Le Parisien* à propos de leurs assistants au Parlement de Strasbourg.

1er juin. Le parquet de Brest ouvre une enquête préliminaire concernant M. Ferrand.

9 juin. La justice ouvre une enquête préliminaire à propos des assistants parlementaires du MoDem au Parlement européen.

14 juin. Trente-deux ans après, l'affaire de la mort du petit Grégory est relancée par le procureur général près la cour d'appel de Dijon.

15 juin. Mme Kosciusko-Morizet, députée, est victime d'une agression à Paris, lors de la campagne des élections législatives dans la capitale.

18 juin. Au soir du désastre électoral du PS, M. Cambadélis, premier secrétaire, démissionne de ses fonctions.

20 juin. Une perquisition est menée au siège du groupe Havas et de l'agence Business France pour favoritisme dans l'organisation du voyage de M. Macron, alors ministre, à Las Vegas, en janvier 2016.

25 juin. Une messe pontificale à Valréas, l'enclave des papes (Vaucluse), célèbre le septième centenaire de la papauté en Avignon.

27 juin. L'ancien Premier ministre M. Valls quitte le PS. Il siégera désormais à l'Assemblée en qualité d'apparenté au sein du groupe LRM (La République en marche).

30 juin. Un arrêté de la ministre de la Culture porte ouverture des archives du procès de Klaus Barbie.

Mme Le Pen, députée à l'Assemblée nationale, est mise en examen dans l'affaire des assistants FN au Parlement européen, après avoir refusé par deux fois de répondre à une convocation des juges et de la police.

Amendements

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « Unité et continuité de la jurisprudence sur le droit d'amendement », *Constitutions*, 2017, p. 49.

Assemblée nationale

– *Bureau.* À la suite des nominations auxquelles l'Assemblée a procédé lors des séances des 27 et 28 juin, le bureau est ainsi constitué : président, M. François de Rugy (LRM) ; vice-présidents, Mme Carole Bureau-Bonnard (LRM), M. Hugues Renson (LRM), Mme Danièle Brulebois (LRM), M. Sacha Houlié (LRM), M. Sylvain Waserman (MoDem), Mme Cendra Motin (LRM) ; questeurs, M. Florian Bachelier (LRM), Mme Laurianne Rossi (LRM), M. Thierry Solère (Les Constructifs) ; secrétaires, M. Lénaïck Adam (LRM), Mme Ramlati Ali (LRM), Mme Clémentine Autain (La France insoumise), M. Luc Carvounas (Nouvelle Gauche), M. Lionel Causse (LRM), Mme Stéphanie Do (LRM), Mme Laurence Dumont (Nouvelle Gauche), Mme Marie Guévenoux (LRM), Mme Annaïg Le Meur (LRM), Mme Sophie Mette (MoDem), M. Gabriel Serville (GDR), M. Guillaume Vuilletet (LRM) (*JO*, 30-6).

Il y a lieu de relever que la parité est respectée du point de vue des vice-présidences en particulier ; que la règle politique selon laquelle un poste de questeur est attribué à un membre de l'opposition a été écartée, M. Solère, dissident LR, ayant rallié la majorité. En signe de

protestation, le groupe LR a refusé de participer à la répartition des autres membres du bureau, laissant le champ libre au groupe LRM (*Le Monde*, 30-6). L'opposition de gauche obtient seulement quatre postes de secrétaires.

– *Composition (XIVe législature).* Le gouvernement Philippe I a compté cinq députés dans ses rangs : MM. Édouard Philippe (Seine-Maritime, 7e) (LR), Premier ministre ; Richard Ferrand (Finistère, 6e) (PS), à la Cohésion des territoires ; Bruno Le Maire (Eure, 1re) (LR), à l'Économie ; Gérald Darmanin (Nord, 10e) (LR), à l'Action et aux Comptes publics, ministres ; et M. Christophe Castaner (Alpes-de-Haute-Provence, 2e) (PS), secrétaire d'État (décret du 17 mai) (*JO*, 18-5).

M. Philippe a cessé d'exercer son mandat de député, le 16 juin, tandis que son prédécesseur à l'hôtel de Matignon, M. Cazeneuve, reprenait l'exercice du sien à cette date (Manche, 4e) (PS) (*JO*, 17-6). Les autres membres du gouvernement de ce dernier, dont M. Jean-Jacques Urvoas (Finistère, 1re) (PS), l'ont imité et, le 18 mai, ont démissionné sur-le-champ (*JO*, 20-6).

Outre les ministres élus députés le 18 juin à l'Assemblée et reconduits dans leur fonction à l'exception de Mme de Sarnez et de M. Ferrand, quatre nouveaux députés ont été appelés à siéger dans le gouvernement Philippe II : MM. Travert (Manche, 3e) (LRM) et Griveaux (Paris, 5e) (LRM), ainsi que Mmes Poirson (Vaucluse, 3e) (LRM) et Darrieussecq (Landes, 1re) (LRM).

– *Président (XVe législature).* Le doyen d'âge, M. Bernard Brochand (Alpes-Maritimes, 8e) (LR), a prononcé l'allocution inaugurale, le 26 juin. Il a cédé la place à M. François de Rugy (Loire-Atlantique, 1re) (LRM), ancien écologiste, ancien candidat à la primaire de la Belle Alliance populaire. Celui-ci a été élu dès le premier tour par 353 voix, après avoir été désigné par le groupe LRM, de préférence à deux femmes, Mmes Errante et Bourguignon. M. de Rugy est le treizième titulaire du « perchoir » (cette *Chronique*, n° 143, p. 175).

V. *Code électoral. Commissions. Élections législatives. Groupes. Séance.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie.* P. Jan, « Du dialogue à la concurrence des juges », *RDP*, 2017, p. 341 ; J.-J. Urvoas (dir.), *Gardes des Sceaux en France, d'hier et d'aujourd'hui*, Paris, Ministère de la Justice, 2017.

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* F. Chaltiel-Terral, *Le Conseil d'État*, Paris, LGDJ, 2017.

Code électoral

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Expressions pluralistes des opinions et campagne officielle pour les élections législatives », *LPA*, 15-6.

– *Abrogation partielle de l'article L. 167-1.* En vertu du deuxième paragraphe de cet article, les partis représentés par des groupes à l'Assemblée nationale disposent pour le premier tour des élections législatives de trois heures d'émission sur les antennes du service public (partagées par moitié entre ceux qui appartiennent à la majorité et ceux qui n'y appartiennent pas) ; en vertu du troisième paragraphe, les partis et groupements non représentés par des groupes y ont accès pour sept minutes. Parmi

ces derniers, l'association En marche ! a contesté, en posant une QPC, une répartition qui méconnaissait sa représentativité attestée par l'élection, le 7 mai, de son candidat à la présidence de la République.

– *Élections législatives*. La décision 651 QPC du 31 mai n'a pas remis en cause le principe des deuxième et troisième paragraphes, en vigueur depuis 1966, qui répond à « l'objectif d'intérêt général de clarté du débat électoral », mais elle observe que les durées d'émission dont peuvent bénéficier les partis et groupements du troisième paragraphe « peuvent être significativement inférieures » à celles des partis du deuxième paragraphe, de sorte que « ces dispositions peuvent conduire à l'octroi de temps d'antenne manifestement hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la nation de ces partis et groupements ». Celles-ci méconnaissent donc l'article 4, alinéa 3, de la Constitution (« La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équilibrée des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation ») et « affectent l'égalité devant le suffrage dans une mesure disproportionnée ». Toutefois, l'effet de l'abrogation des deuxième et troisième paragraphes a été reporté au 30 juin 2018.

V. *Élections législatives. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* « Le statut de Paris après la loi du 28 février 2017 » (dossier), *AJDA*, 2017, p. 1038 ; A. Sayede Hussein, « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines », *LPA*, 21-6.

V. *Sénat.*

Commissions

– *Assemblée nationale*. Constituées le 28 juin, les commissions permanentes ont élu leurs présidents : affaires étrangères, Marielle de Sarnez (MoDem) ; affaires économiques, Roland Lescure (LRM) ; affaires sociales, Brigitte Bourguignon (LRM), rapporteur général, Olivier Véran (LRM) ; défense, Jean-Jacques Bridey (LRM) ; développement durable, Barbara Pompili (LRM) ; finances, Éric Woerth (LR), rapporteur général, Joël Giraud (LRM) ; lois, Yaël Braun-Pivet (LRM). Il est à noter que M. Éric Woerth a été élu au troisième tour contre M. de Courson (Les Constructifs), avec l'abstention des commissaires LRM.

V. *Séance.*

Congrès du Parlement

– *Convocation*. Le décret du 28 juin (*JO*, 29-6) réunissant le Congrès le 3 juillet pour une déclaration du président de la République est la troisième application de l'article 18 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision du 23 juillet 2008, les précédents étant le 22 juin 2009 (cette *Chronique*, n° 131, p. 183) et le 16 novembre 2015 (cette *Chronique*, n° 157, p. 151).

Conseil constitutionnel

– *Chr. RFDC*, 2017, p. 465 ; *LPA*, 12 et 14-6.

– *Notes.* P. Cassia, sous CC, 527 QPC, *D.*, 2017, p. 1162 ; Y. Mayaud, 611 QPC, *ibid.*, p. 1134.

– *Composition.* M. François Hollande est devenu, au terme de son mandat, le 14 mai, membre de droit et à vie du Conseil, à son corps défendant. Notre collègue Mme Nicole Belloubet a été nommée garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans le gouvernement Philippe II (décret du 21 juin) (*JO*, 22-6) (cette *Chronique*, n° 146, p. 179). Après Georges Pompidou, devenu Premier ministre le 14 avril 1962, il s'agit du deuxième exemple d'exfiltration, en dehors du cas d'Edmond Michelet, élu député en mars 1967.

– *Décisions.*

19-5	2017-629 QPC, Cotisation sur la valeur ajoutée (*JO*, 20-5). V. *Droits et libertés. Loi.*
	2017-630 QPC, Déontologie des avocats (*JO*, 20-5). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*
31-5	2017-651 QPC, Association En Marche ! (*JO*, 1er-6). V. *Code électoral. Droits et libertés. Élections législatives. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2-6	2017-632 QPC, Fin de vie (*JO*, 4-6). V. *Droits et libertés.*
	2017-633 QPC, Ministres du culte en Guyane (*JO*, 4-6). V. *Question prioritaire de constitutionnalité. République.*
	2017-634 QPC, Sanction prononcée par l'Autorité des marchés financiers (*JO*, 4-6). V. *Droits et libertés.*
9-6	2017-635 QPC, Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence (*JO*, 11-6). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*
16-6	2017-637 QPC, Lutte contre l'hooliganisme (*JO*, 17-6). V. *Droits et libertés.*
23-6	2017-639 QPC, Déclaration de patrimoine (*JO*, 24-6). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité* et *ci-dessous.*
30-6	2017-641 QPC, Tribunal du travail de Mamoudzou (*JO*, 1er-7). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité* et *ci-dessous.*

– *Membres de droit et à vie.* Outre M. François Hollande, quatrième membre de droit, M. Valéry Giscard d'Estaing a lancé un appel au président Macron en faveur de la reconnaissance par la France des symboles de l'Union européenne, selon la déclaration annexée au traité de Lisbonne (*Le Figaro*, 15-5).

– *Président.* M. Fabius demeure fidèle au président de la COP21. C'est ainsi que, le 23 juin, s'est tenu au Conseil une journée d'étude réunissant juges, avocats et professeurs de droit de diverses nationalités, en vue d'un « pacte mondial pour l'environnement ». Ce texte a été remis au président Macron, le lendemain (*Le Monde*, 25/26-6).

M. Jospin, doyen d'âge, a présidé les séances des 22 et 30 juin, M. Fabius étant empêché (639 et 641 QPC) (*JO*, 23-6 et 1er-7) (cette *Chronique*, n° 157, p. 154). En l'absence de Mme Belloubet, nommée membre du gouvernement, le 21 juin, les décisions précitées ont été rendues par six membres, sans mention du « cas de force majeure dûment constaté au procès-verbal » (art. 14 de l'ordonnance du 7 novembre 1958).

V. *Code électoral. Droits et libertés.*

Question prioritaire de constitutionnalité. République.

Conseil des ministres

– *Composition.* Le conseil des ministres demeure le conseil des ministres, au sens tautologique, à ceci près que le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement, y siège (décret du 17 mai) (*JO*, 18-5). En revanche, les autres secrétaires d'État participent au conseil pour les affaires relevant de leurs attributions (cette *Chronique*, n° 161, p. 183). Cependant, il est loisible au chef de l'État de convoquer un conseil plénier, à l'exemple de la première réunion du gouvernement Philippe I, le 18 mai (*Le Monde*, 20-5). Le conseil continue à siéger au salon des Ambassadeurs.

– *« Lieu institutionnel de discussion ».* Selon le souhait exprimé par le chef de l'État, le 18 mai, le conseil des ministres « doit redevenir le lieu institutionnel de discussion entre le président de la République, le Premier ministre et les ministres », rappelle la circulaire du 24 mai sur la méthode de travail gouvernemental. Sous cet aspect, les échanges doivent se tenir « très en amont » dans le cadre de la préparation des textes et nullement lors de la délibération du conseil des ministres postérieurement à l'examen par le Conseil d'État du projet de texte. Ces échanges se situent « au cœur de la collégialité » (*JO*, 25-5).

– *Tenue.* M. Hulot a siégé au conseil, le 18 mai, aux côtés du chef de l'État sans avoir revêtu une cravate (cette *Chronique*, n° 143, p. 177).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Cour de justice de la République

– *Renvoi devant la formation de jugement.* La commission d'instruction a décidé, le 29 mai, le renvoi de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre (1993-1995). Celui-ci a été mis en examen dans l'affaire Karachi pour soupçon de financement de sa campagne présidentielle, en 1995, en partie par des rétrocommissions (*Le Monde*, 1er-6) (cette *Chronique*, n° 157, p. 156).

V. *Ministres.*

Droit de l'Union européenne

– *Bibliographie.* B. Bertrand, « Retour sur l'office constitutionnel de la Cour de justice », *Revue de droit d'Assas*, février 2017, p. 65.

Droits et libertés

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Ce principe classique (cette *Chronique*, n° 162, p. 181) ne laisse pas d'offrir des garanties au justiciable. De ce point de vue, la décision « Fin de vie » (632 QPC) (*JO*, 4-6) a validé la loi du 2 février 2016 (loi Léonetti-Claeys) en confortant le droit de la personne hors d'état d'exprimer sa volonté, au bénéfice d'une réserve d'interprétation (§ 17). À cet égard, par référence implicite à la douloureuse affaire Lambert, la décision du médecin d'arrêt ou de limitation de traitement de maintien en vie conduisant au décès d'une personne susmentionnée « doit être notifiée aux personnes auprès desquelles le médecin s'est enquis de la volonté du patient, dans des conditions leur permettant un recours en temps utile. Ce recours doit, par ailleurs, pouvoir être examiné

dans les meilleurs délais par la juridiction compétente, aux fins d'obtenir la suspension éventuelle de la décision contestée » (v. *infra*).

– *Égalité devant la justice (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a abrogé (641 QPC) (*JO*, 1er-7) une disposition de la loi du 15 décembre 1952 (rédaction de l'ordonnance 82-1114 du 23 décembre 1982), conformément à sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 162, p. 182). En l'espèce, un délai d'appel des jugements du tribunal du travail de Mamoudzou (Mayotte) différent de celui du ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion a été regardé comme une « différence de situation des justiciables » injustifiée, sans rapport, par ailleurs, avec une adaptation tenant compte « de caractéristiques et contraintes particulières » de l'île, au sens de l'article 73 C (cette *Chronique*, n° 159, p. 167).

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a censuré (629 QPC), le 19 mai, une disposition du code général des impôts à l'origine d'une différence de traitement entre les sociétés selon qu'elles relèvent ou non du régime de l'intégration fiscale (§ 10). Or les groupes fiscalement intégrés, qui règlent également l'impôt pour leurs filiales, sont défavorisés par le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) (*JO*, 20-5).

À l'unisson, le particularisme cultuel de la Guyane (663 QPC) (*JO*, 3-6) ne méconnaît pas le principe susmentionné, le législateur ayant traité différemment des collectivités placées dans une situation différente (§ 12).

– *Légalité des peines et des sanctions (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Une amende sanctionnant le fait d'omettre sciemment « une part substantielle » de son patrimoine pour un membre du gouvernement, un élu ou un dirigeant d'organisme public (art. 5-1 de la loi du 11 mars 1988) ne méconnaît pas ce principe constitutionnel. Car, en l'espèce, seules les « omissions significatives » au regard du montant déclaré ou de son importance dans le patrimoine sont prises en considération par les juridictions compétentes. « Les termes sont, par suite, suffisamment précis pour garantir contre tout risque d'arbitraire » (639 QPC, § 6) (*JO*, 24-6) (v. *Ministres*).

– *Liberté d'aller et de venir (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Le refus de l'accès à une enceinte sportive, en vue de prévenir l'hooliganisme, ne porte pas atteinte à cette liberté, a jugé le Conseil (637 QPC, § 6) (*JO*, 17-6).

– *Liberté d'aller et de venir (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789) et droit de mener une vie familiale normale (alinéa 10 du préambule de la Constitution de 1946).* Aux termes de l'article 5-3e de la loi du 3 avril 1955, le préfet d'un département concerné par l'état d'urgence peut y interdire dans tout ou partie « le séjour à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ». Assimilée à une atteinte au droit de manifester, cette interdiction de séjour avait été censurée, notamment par le tribunal administratif de Paris, le 17 mai 2016, à la veille d'une manifestation de la police contre « la haine anti-flic », comme attentatoire « à la liberté d'aller et de venir et à celle de manifester » (cette *Chronique*, n° 159, p. 172). Ultérieurement, 574 interdictions devaient être décrétées lors du mouvement de contestation contre la loi Travail, en 2016 (*Le Monde*, 10-6).

Inchangée depuis 1955, ladite disposition a été abrogée par le Conseil constitutionnel, le 9 juin (635 QPC) (*JO*, 11-6), en l'absence « d'une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale » (§ 7) (cette *Chronique*, n° 161, p. 187). Le Conseil, tout en distinguant l'interdiction de séjour du droit de manifester, a constaté que le législateur pouvait, en effet, prononcer une telle mesure « sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public » (§ 5), et ce d'autant plus qu'elle pouvait, en effet, concerner le domicile ou le lieu de travail de la personne visée (§ 6). En l'absence d'encadrement, l'arrêté préfectoral méconnaît donc cette composante de la liberté personnelle ainsi que le droit de mener une vie familiale normale.

– *Nécessité d'une force publique (art. 12 de la Déclaration de 1789).* Cette force est « instituée à l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée », a estimé le Conseil (637 QPC). D'où il résulte « l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits » (§ 4) (*JO*, 17-6). Le refus d'accès à des manifestations sportives ne signifie pas, pour autant, que le législateur ait délégué aux organisations une telle compétence (§ 5).

– *Pluralisme des courants d'idées et d'opinions (art. 4, al. 3, de la Constitution).* V. *Code électoral. Élections législatives.*

– *Respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Le fichier des personnes mettant en cause la sécurité des manifestations sportives est « justifié par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif », selon le Conseil (637 QPC, § 10 et 14) (*JO*, 17-6).

– *Sauvegarde de la dignité de la personne humaine (préambule de la Constitution de 1946) et liberté personnelle (art. 1er, 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Il appartient, selon le Conseil, au législateur, en application de l'article 34 C, « de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, notamment en matière médicale » (632 QPC) (*JO*, 4-6). À cet égard, la loi « doit déterminer les conditions dans lesquelles une décision d'arrêt des traitements de maintien en vie peut être prise dans le respect de la dignité de la personne » (§ 8). À ce propos, la procédure relative à la fin de vie est entourée de garanties : le médecin doit s'enquérir de la volonté présumée du patient et prendre sa décision au terme d'une procédure collégiale destinée à l'éclairer, sans préjudice du contrôle du juge (v. *supra*), sachant que le Conseil « ne dispose pas, en l'occurrence, d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » (§ 10 à 13). Par voie de conséquence, la QPC a été rejetée.

V. *Conseil constitutionnel. Ministres. Question prioritaire de constitutionnalité*.

Élection présidentielle

– *Chronologie.* Avant-dernier acte : la déclaration de situation patrimoniale de M. François Hollande, établie en appli-

cation de l'article 3-I de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, a été publiée (*JO*, 16-6) (cette *Chronique*, n° 162, p. 186).

V. *Président de la République.*

Élections législatives

– *Campagne officielle*. Saisi le lundi 29 mai par le Conseil d'État d'une QPC déposée le 24 en soutien d'un référé de l'association En Marche ! contestant le temps de parole que lui avait attribué la veille le Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article L. 167-1 du code électoral, le Conseil constitutionnel a rendu, le 31, la décision 651 QPC abrogeant les dispositions incriminées (v. *Code électoral*). Toutefois, afin de ne pas priver de base légale la décision du CSA au moment où s'ouvrait la campagne officielle, elle a reporté au 30 juin 2018 l'effet de l'abrogation tout en invitant celui-ci, par une « réserve d'interprétation provisoire », à compléter la répartition en tenant compte de l'inconstitutionnalité sanctionnée. Le CSA est ainsi incité à prendre en compte « l'importance du courant d'idées ou d'opinions » des partis et groupements non représentés à l'Assemblée nationale, évaluée selon deux critères : le nombre des candidats qui déclarent s'y rattacher et leur représentativité « appréciée notamment par référence aux résultats obtenus lors des élections intervenues depuis les précédentes élections législatives ». Cependant, le temps des partis représentés par des groupes à l'Assemblée nationale étant plafonné par le deuxième paragraphe, une limite est fixée à la durée supplémentaire qui ne pourra excéder cinq fois les sept minutes prévues par le troisième paragraphe de l'article L. 167-1. En conséquence, le CSA a procédé, le 1er juin, à une nouvelle répartition conforme à ces prescriptions.

– *Candidats*. Sensiblement plus nombreux que ceux de 2012 (6 603), mais proches de ceux de 2007 (7 639), les 7 877 candidats qui briguent 577 sièges comptent 3 341 femmes, soit 42,4 %, contre 40 % en 2012 et 41 % en 2007. Sept ex-postulants à l'Élysée figurent parmi eux, dont Marine Le Pen, battue au second tour, ainsi que six membres du gouvernement Philippe. Enfin, 211 députés sortants ne se représentent pas (ils n'étaient que 105 en 2012), mais l'interdiction du cumul des mandats en a dissuadé beaucoup.

– *Participation*. Le scrutin du 11 juin confirme la montée de l'abstention aux élections législatives depuis la réforme du calendrier électoral en atteignant un record : 51,29 % des électeurs inscrits. Depuis que ces élections suivent d'un mois la présidentielle, ce pourcentage n'a fait que croître : 35,6 % en 2002 (déjà le plus élevé de la Ve République), 39,6 % en 2007, et 42,8 % en 2012, de sorte que le renouvellement de l'Assemblée nationale fait désormais figure d'élection complémentaire pour « fournir une majorité au président » ; le scrutin du premier tour ayant satisfait à cette attente, l'abstention a grimpé à 57,4 %, le 18 juin, nouveau record pour le second tour.

– *Résultats*. C'est une autre confirmation de la dépendance à l'élection présidentielle qu'a apportée le premier tour. D'abord, l'irruption spectaculaire (annoncée les 4 et 5 juin par les résultats des Français de l'étranger) de La République en marche : ses candidats et ceux d'un MoDem ressuscité sont arrivés en

tête dans 449 circonscriptions. Et son corollaire, l'effacement des partis de gouvernement : effondrement du Parti socialiste et sévère recul du parti Les Républicains et de l'Union des démocrates et indépendants. Parallèlement s'évanouissaient les espoirs du Front national, qui revient à son étiage ordinaire, et sont déçus ceux de La France insoumise, loin des suffrages obtenus par Jean-Luc Mélenchon au premier tour de la présidentielle.

Quatre candidats ayant été élus le 11 juin, le second tour comportait 571 duels, une triangulaire (Aube, 1re) et un candidat sans adversaire après désistement (Aveyron, 2e). La République en marche (à elle seule) et le MoDem ont emporté la majorité absolue des sièges, bien que moins largement que prévu, car LR et l'UDI ont limité les pertes escomptées. La « déroute sans appel » du PS, reconnue par son premier secrétaire, se confirme. La France insoumise entre à l'Assemblée, les communistes sauvent les meubles, et les relatifs progrès du Front national restent dérisoires.

Les six membres du gouvernement ont tous été élus ou réélus. En revanche, trois membres seulement du gouvernement Cazeneuve ont été réélus sur les dix-huit qui se représentaient, ainsi que l'ancien Premier ministre Manuel Valls (ils n'avaient pas d'adversaires LRM). Enfin, parmi les sept ex-candidats à l'élection présidentielle qui se présentaient le 11 juin, Mme Marine Le Pen a été élue ainsi que MM. Jean-Luc Mélenchon, Jean Lassalle et Nicolas Dupont-Aignan.

V. *Assemblée nationale*.

Résultats des élections législatives des 10 et 17 juin 2017

PREMIER TOUR		
Inscrits	47 571 350	
Votants	23 170 218	48,71 %
Blancs	354 391	
Nuls	161 263	
Exprimés	22 654 564	

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Extrême gauche	175 387	0,77	
Parti communiste français	615 503	1,29	
La France insoumise	2 497 661	11,02	
Parti socialiste	1 685 773	7,44	
Parti radical de gauche	106 287	0,47	
Divers gauche	362 328	1,60	1
Écologiste	973 739	4,30	
Divers	500 458	2,21	
Régionaliste	204 078	0,90	
La République en marche	6 390 797	28,21	2
MoDem	932 229	4,11 %	
Union des démocrates et indépendants	687 219	3,03	1
Les Républicains	3 573 366	15,77	
Divers droite	625 395	2,76	

Debout la France	265 433	1,17
Front national	2 990 592	13,20
Extrême droite	68 319	0,30

SECOND TOUR

Inscrits	47 293 103	
Votants	20 164 615	42,64 %
Blancs	1 409 784	
Nuls	578 765	
Exprimés	18 176 066	

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Parti communiste français	217 833	1,20	10
La France insoumise	883 573	4,86	17
Parti socialiste	1 032 842	5,68	30
Parti radical de gauche	64 860	0,36	3
Divers gauche	263 488	1,45	11
Écologiste	23 197	0,13	1
Divers	100 574	0,55	3
Régionaliste	137 490	0,76	5
La République en marche	7 826 245	43,06	306
MoDem	1 100 656	6,06	42
Union des démocrates et indépendants	551 784	3,04	17
Les Républicains	4 040 203	22,23	112
Divers droite	306 074	1,68	6
Debout la France	17 344	0,10	1
Front national	1 590 869	8,75	8
Extrême droite	19 034	0,10	1

SOURCE : Ministère de l'Intérieur.

GOUVERNEMENT

– *Condition des membres.* Ceux-ci sont soumis à des règles juridiques et politiques. En premier lieu, à la régularité de leur situation fiscale (art. 9 de la loi du 11 octobre 2013) – cette démarche auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique devait, du reste, retarder d'un jour la formation du gouvernement – et à une déclaration d'intérêts. En second lieu, le chef de l'État a imposé le principe du non-cumul avec une fonction exécutive locale : MM. Philippe et Bayrou ont renoncé à leur mandat respectif de maires du Havre et de Pau ; M. Le Drian a abandonné la présidence du Conseil régional de Bretagne. De la même manière, un ministre candidat aux élections législatives, ce qui est le cas de sept d'entre eux (MM. Le Maire, Darmanin, Castaner, Ferrand et Mahjoubi, Mmes de Sarnez et Girardin), présente sa démission en cas d'échec, tout comme en cas de mise en examen. Les ministres doivent soutenir les candidats de La République en marche.

D'une manière générale, le président Macron, lors du premier conseil des ministres, le 18 mai, a exigé de ceux-ci des règles strictes de comportement : « confidentialité, discipline, solidarité », « conditions de réussite de la collégialité » (*Le Monde*, 20-5). Soit une « fidélité totale » au chef de l'État, sous l'autorité « totale » du Premier ministre.

– *Nomination du gouvernement Philippe I.* Le décret du 17 mai (*JO*, 18-5) porte nomination des membres du quarantième gouvernement de la Ve République (cette *Chronique*, n° 161, p. 188) et le premier du mandat du président Macron. Composé de vingt-trois membres (Premier ministre, dix-huit ministres et quatre secrétaires d'État), il peut se caractériser comme suit (v. *tableau* ci-après).

I. Respectueux du principe de parité (art. 1er C), il accueille, hors le Premier ministre, onze femmes et onze hommes, selon la pratique observée depuis le gouvernement Ayrault de mai 2012 (cette *Chronique*, n° 143, p. 185). Cependant, seule Mme Goulard, en qualité de ministre des Armées (cinquième dans l'ordre protocolaire), est appelée à exercer une fonction régalienne ; une secrétaire d'État est chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, en lieu et place d'un ministre de plein exercice (cette *Chronique*, n° 161, p. 189). Au demeurant, seules quatre directrices de cabinet sont à relever (*Le Monde*, 28/29-5).
Au surplus, la parité se retrouve également entre membres issus du milieu politique et de la société civile.

II. La structure du gouvernement est hiérarchisée, du rang de ministre d'État à celui de secrétaire d'État, entre ceux de ministre et de ministre « auprès d'un ministre ». La dignité de ministre d'État, abandonnée depuis 2012, est restaurée au profit de MM. Collomb, Hulot et Bayrou, chefs de file de la majorité présidentielle, comme au sein du gouvernement Balladur (1993-1995). C'est la première fois qu'un non-parlementaire, en la personne de M. Hulot, est valorisé par ce titre. Outre les ministres de plein exercice, la dénomination, empruntée au vocabulaire des cabinets ministériels, de ministre « auprès d'un ministre », inaugurée en 2008 (cette *Chronique*, n° 129, p. 231), est rétablie, de préférence à celle de « ministre délégué », abandonnée en 2014 s'agissant du gouvernement Valls (cette *Chronique*, n° 150, p. 151). Mme Borne est rattachée au ministre d'État chargé de la transition écologique et Mme de Sarnez au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. Il y a lieu, toutefois, de relever que l'expression « ministre délégué » est usitée par le décret 2017-1063 du 17 mai, relatif aux effectifs des cabinets ministériels (v. *infra*).
En dernière analyse, les secrétaires d'État, au nombre de quatre, sont « auprès » du seul Premier ministre. Leur participation au conseil des ministres est modulée (v. *supra*), selon la pratique, en dehors de celui chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement (cette *Chronique*, n° 161, p. 189).

III. Concernant l'origine des membres, de manière inédite, elle résulte de la combinaison d'un critère politique et d'un critère socioprofessionnel.
Au premier cas, on trouve cinq députés dont le Premier ministre, deux secrétaires d'État et deux représentants du Parlement européen (Mmes Goulard et de Sarnez). Au second cas, abstraction faite de la présence dans le passé de ministres

techniciens, à l'image du gouvernement formé par le général de Gaulle en 1958, l'ouverture à la société civile s'affirme : un écologiste à l'Écologie (M. Hulot) ; un médecin à la Santé (Mme Buzyn) ; une éditrice à la Culture (Mme Nyssen) ; une spécialiste des ressources humaines au Travail (Mme Pénicaud) ; deux universitaires, l'un à l'Éducation nationale (notre collègue M. Blanquer), l'autre à l'Enseignement supérieur (Mme Vidal) ; une sportive aux Sports (Mme Flessel), notamment.

IV. Quant aux responsabilités gouvernementales antérieures, M. Édouard Philippe est le quatrième Premier ministre, après Georges Pompidou en 1962, Pierre Mauroy en 1981, Jean-Marc Ayrault en 2012, à ne pas en avoir excercé. Tout comme, au demeurant, la majorité des ministres et secrétaires d'État, en dehors de MM. Bayrou, Le Drian et Le Maire, ainsi que de Mme Girardin.

V. En ce qui concerne les départements ministériels, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche est émancipé de celui de l'éducation nationale ; l'économie est à nouveau séparée (cette *Chronique*, n° 158, p. 191) de « l'action et des comptes publics » (budget, fonction publique, sécurité sociale), le terme « finances » ayant été abandonné. Le ministère des Armées, dénomination gaullienne (gouvernement Debré, janvier 1959), ressuscite, en cette circonstance. Le Quai d'Orsay devient le siège du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Un ministère de la Cohésion des territoires voit le jour, à la place de celui de l'Aménagement du territoire, entre autres.

VI. À l'unisson du mouvement En Marche !, qui a porté M. Macron à la magistrature suprême, le gouvernement s'ouvre à la société civile, symbolisée par M. Hulot ; à la gauche (deux anciens ministres de M. Hollande, M. Le Drian et Mme Girardin, un sénateur socialiste, M. Collomb, deux députés socialistes, MM. Ferrand et Castaner) ; à la droite (le Premier ministre, M. Philippe, et deux ministres, MM. Le Maire et Darmanin, issus de Les Républicains, en charge du pôle économique et financier) ; et au centre (M. Bayrou, ainsi que Mmes Goulard et de Sarnez, membres du MoDem). Soit un gouvernement pluraliste et modéré.

VII. Reste la répartition géographique. Au cas particulier, son intérêt est limité, car elle est liée aux seuls ministres issus du monde politique.

– *Démission du gouvernement Philippe I.* Conformément à la tradition républicaine (cette *Chronique*, n° 143, p. 186), le Premier ministre a présenté sa démission au chef de l'État, le 19 juin, à l'issue des élections législatives (*JO*, 20-6). Ce retrait a entraîné, à l'évidence, celui des ministres. Cependant, pour des raisons politiques, Mme Goulard a annoncé, le 20 juin, qu'elle ne souhaitait pas faire partie du nouveau gouvernement, suivie, le lendemain, par Mme de Sarnez et M. Bayrou, trois représentants du MoDem concernés par une enquête judiciaire sur l'emploi d'assistants parlementaires au Parlement européen. Reste la cas de M. Ferrand, objet d'une autre enquête judiciaire relative à une affaire de favoritisme. À la demande du chef de l'État, il a quitté le gouvernement pour présider le groupe LRM à l'Assemblée nationale (*Le Monde*, 21 / 22-6).

– *Nomination du gouvernement Philippe II.* Pour faire suite aux élections

législatives, conformément à la tradition républicaine, le Premier ministre, ayant été reconduit dans ses fonctions (décret du 19 juin) (*JO*, 20-6), a formé le quarante et unième gouvernement de la V^e^ République (décret du 21 juin) (*JO*, 22-6) (v. *tableau* ci-après).

Au-delà d'aménagements techniques annoncés initialement, les retraits de M. Bayrou et de deux ministres centristes, Mmes Goulard et de Sarnez, ainsi que celui de M. Ferrand, ont été à l'origine d'un changement important. Pour l'essentiel, l'architecture du précédent gouvernement demeure, en apparence : parité entre les femmes et les hommes ; parité entre le monde politique et la société civile, soit trente membres répartis à égalité, contre vingt-trois dans le précédent, quinze femmes et quinze hommes.

I. Le gouvernement accueille onze nouveaux ministres et secrétaires d'État. Concernant les premiers, au nombre de cinq, notre collègue, Mme Nicole Belloubet, membre du Conseil constitutionnel, remplace M. Bayrou à la Chancellerie ; Mme Florence Parly, haut fonctionnaire, ancienne secrétaire d'État au budget dans le gouvernement Jospin, succède à Mme Goulard au ministère des Armées ; M. Stéphane Travert, élu député (Manche, 3^e^) (LRM), remplace M. Jacques Mézard à l'Agriculture, ce dernier devenant ministre de la Cohésion des territoires, en lieu et place de M. Ferrand. Font également leur entrée Mmes Jacqueline Gourault et Nathalie Loiseau, directrice de l'École nationale d'administration, ministres auprès, respectivement, des ministres de l'Intérieur et de l'Europe et des Affaires étrangères.

S'agissant des secrétaires d'État, six d'entre eux sont nommés, alors qu'ils étaient au nombre de quatre autour du seul Premier ministre. Sous ce rapport, deux d'entre eux, M. Sébastien Lecornu et Mme Brune Poirson, qui a ravi au FN le siège de la troisième circonscription du Vaucluse, sont placés auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire ; M. Jean-Baptiste Lemoyne, sénateur LR de l'Yonne, assiste le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères ; Mme Geneviève Darrieussecq, députée (Landes, 1^re^) (LRM), la ministre des Armées ; M. Julien Denormandie, le ministre de la Cohésion des territoires ; et, en dernier lieu, M. Benjamin Griveaux, député (Paris, 5^e^) (LRM), le ministre de l'Économie et des Finances. Il y a lieu d'observer que des pouvoirs régaliens significatifs sont conférés, cette fois-ci, à des femmes, à la Justice et aux Armées (ministre et secrétaire d'État, dans ce cas), ainsi qu'à l'Europe et aux Affaires étrangères. Au reste, sur dix-neuf ministres de plein exercice, onze femmes sont concernées.

II. La structure du gouvernement demeure hiérarchisée. La qualité de ministre d'État est limitée à MM. Collomb et Hulot.

III. Les représentants de la société civile, les experts ou les technocrates, pour céder à une terminologie appropriée, occupent désormais un espace essentiel, à la Justice, aux Armées ainsi qu'à l'Europe et aux Affaires étrangères, parallèlement aux autres fonctions attribuées dans le premier gouvernement Philippe et conservées dans le second, telle celle de M. Hulot. Comment ne pas songer à la célèbre parabole de Saint-Simon sur « les abeilles et les frelons » de 1819 ? Avec le départ de M. Bayrou, l'influence des politiques est, sans contredit, amoindrie, limitée

à MM. Collomb, Le Drian et Le Maire. Le parti Les Républicains compte un nouveau représentant avec M. Lemoyne, et le MoDem deux avec Mmes Gourault et Darrieussecq. Le gouvernement Philippe II est donc celui des experts et des fidèles au chef de l'État – un authentique gouvernement présidentiel.

IV. Concernant les départements ministériels, la tradition est restaurée : M. Le Maire est nommé ministre de l'Économie et des Finances ; ce dernier terme avait été oublié, le mois précédent !

V. Une curiosité juridique est à mentionner, en dernier lieu. Une ministre (Mme Gourault) et six secrétaires d'État (Mmes Poirson et Darrieussecq, ainsi que MM. Lecornu, Lemoyne, Denormandie et Griveaux) sont nommés sans que leurs attributions soient fixées. Ministres à la demande ?

– *Méthode de travail gouvernemental : « exemplarité, collégialité et efficacité ».* « Une méthode de travail renouvelée », telle est la finalité poursuivie par M. Philippe (circulaire du 24 mai) (*JO*, 25-5) : « L'objectif est de revenir à un fonctionnement marquant l'autorité de l'État et prenant en compte le long terme […]. L'organisation de l'action gouvernementale doit ainsi répondre à une triple exigence d'exemplarité, de collégialité et d'efficacité. »

S'agit-il de l'*exemplarité* ? Ce « fondement de la confiance » au gouvernement doit être observé par chacun de ses membres « dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors de ses engagements publics ». Car « l'intégrité, la dignité et la probité sont au cœur de l'action publique ». Outre les déclarations d'intérêts et de patrimoine, le Premier ministre demande aux ministres d'« adopter un comportement modeste et respectueux de chacun ». À cet égard, les cadeaux doivent être remis au service du Mobilier national, les offres de séjour privé refusées et les embauches de membre de sa famille proscrites.

La *collégialité* ? En dehors du rôle dévolu au conseil des ministres (v. *supra*), « l'action gouvernementale est une action collective fondée sur une claire répartition des responsabilités », précise la circulaire. Il appartient au Premier ministre de rendre des arbitrages à l'issue « de tous les échanges nécessaires préalablement à la décision ». Les ministres doivent « veiller à ce que les directeurs d'administration centrale jouent sous [leur] autorité le rôle qui doit être le leur ». Du reste, les directeurs seront tous nommés ou confirmés dans un délai de six mois.

L'*efficacité* ? L'administration du ministère « doit s'engager pour la mise en œuvre des priorités politiques déterminées par le gouvernement auprès du chef de l'État ». Les secrétaires généraux ainsi que le Secrétariat général du gouvernement sont appelés, de manière classique, à œuvrer « en vue de la cohérence globale au plan interministériel ». Par suite, « sur la base des orientations fixées par le président de la République », il appartiendra à chaque ministre de préparer « un projet de feuille de route » pour les années à venir. Le Premier ministre fera le point avec chacun d'entre eux, tous les six mois, sur la mise en œuvre de ce programme et de ces feuilles de route.

– *Photographies.* Si l'annonce de la nomination du Premier ministre et des membres du gouvernement a été effectuée depuis le perron de l'Élysée, selon la tradition, par le secrétaire général de la présidence, la photographie, à l'issue du premier conseil des ministres, le 18 mai, a été prise de manière unique et protocolaire à

l'intérieur du palais, en bas de l'escalier Murat (*Le Monde*, 20-5). À l'opposé, le 22 juin, les membres du gouvernement Philippe II se sont retrouvés de façon originale dans le jardin de l'Élysée, rangés selon le principe… chabadabada, afin d'affirmer la parité ; le Président, arborant le logo de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques, a figuré au second rang, ainsi que le Premier ministre parmi les ministres (*Le Monde*, 24-6).

– *Pouvoirs de crise.* En application de la loi de prorogation du 19 décembre 2016 (cette *Chronique*, n° 161, p. 190), l'élection de M. Macron à la magistrature suprême, le 10 mai, et celle des députés à l'Assemblée nationale, le 18 juin, n'ont pas mis fin à l'état d'urgence.

– *Séminaire gouvernemental.* Le Premier ministre a réuni les membres du gouvernement à Nancy, les 30 juin et 1er juillet. En langage managérial, il s'agit d'un « *team building* », chacun d'entre eux ayant remis, au préalable, sa « feuille de route » (*Le Monde*, 1er-7).

V. *Conseil des ministres. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

GROUPES

– *Assemblée nationale*. La XVe législature s'ouvre avec sept groupes (six sous la XIVe et quatre sous la XIIIe) (cette *Chronique*, n° 143, p. 186). Trois font leur apparition (La République en marche, le MoDem et la France insoumise), un autre change de nom (Nouvelle Gauche, ex-PS) mais non de président (M. Faure), deux seulement (Les Républicains et la Gauche démocrate et républicaine) conservant appellation et président (MM. Jacob et Chassaigne), tandis que le groupe Les Constructifs réunit l'UDI et les dissidents « Macron-compatibles » de Les Républicains. Quant aux huit élus du Front national, dont Mme Le Pen, ils rejoignent les non-inscrits.

- La République en marche (LRM) : 309 membres et 4 apparentés ; président, Richard Ferrand.
- Les Républicains (LR) : 95 membres et 5 apparentés ; président, Christian Jacob (opposition).
- MoDem : 43 membres et 4 apparentés ; président, Marc Fesneau.
- Les Constructifs (LR, UDI, indépendants) : 34 membres et 1 apparenté ; président, Franck Riester (opposition).
- Nouvelle Gauche : 28 membres et 3 apparentés ; président, Olivier Faure (opposition).
- La France insoumise : 17 membres ; président, Jean-Luc Mélenchon (opposition).
- Gauche démocrate et républicaine : 16 membres ; président, André Chassaigne (opposition).
- Non-inscrits : 17.

– *Groupe La République en marche.* Tous les postes électifs à l'Assemblée nationale seront remis en jeu dans un délai de deux ans et demi, a décidé le groupe, le 27 juin (*Le Monde*, 29-6). Au préalable, ses membres avaient été conviés à un séminaire de formation à l'hôtel de Lassay, les 24 et 25 juin, la salle Colbert (la salle du groupe majoritaire) s'avérant trop exiguë pour accueillir ses 309 députés LRM.

– *Groupe Les Constructifs.* Une coprésidence tournante a été décidée (*JO*, 29-6).

– *Sénat*. M. Gilbert Barbier, sénateur du Jura, a été élu, le 23 mai, à la présidence

Composition du gouvernement Philippe I

Premier ministre
Édouard Philippe

Ministres
Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur
Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire
François Bayrou, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice
Sylvie Goulard, ministre des Armées
Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
Richard Ferrand, ministre de la Cohésion des territoires
Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé
Françoise Nyssen, ministre de la Culture
Bruno Le Maire, ministre de l'Économie
Muriel Pénicaud, ministre du Travail
Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale
Jacques Mézard, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics
Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
Annick Girardin, ministre des Outre-mer
Laura Flessel, ministre des sports
Élisabeth Borne, auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des transports
Marielle de Sarnez, auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des affaires européennes

Secrétaires d'État
Christophe Castaner, auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement
Sont nommés secrétaires d'État auprès du Premier ministre et participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions :
Marlène Schiappa, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes
Sophie Cluzel, chargée des personnes handicapées
Mounir Mahjoubi, chargé du numérique

Source : *Journal officiel.*

du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), en remplacement de M. Jacques Mézard, nommé ministre de l'Agriculture. Il est le seul membre du groupe appartenant à LR (BQ, 24-5).

Un groupe La République en marche a été constitué le 28 juin, présidé par

Composition du gouvernement Philippe II

PREMIER MINISTRE
Édouard Philippe

MINISTRES
Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur
Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire
Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice
Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
Florence Parly, ministre des Armées
Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires
Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé
Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances
Françoise Nyssen, ministre de la Culture
Muriel Pénicaud, ministre du Travail
Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale
Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics
Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
Annick Girardin, ministre des Outre-mer
Laura Flessel, ministre des Sports
Jacqueline Gourault, auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur
Élisabeth Borne, auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des transports
Nathalie Loiseau, auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des affaires européennes

Secrétaire d'État
Christophe Castaner, auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement
Sont nommés secrétaires d'État et participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions :
Marlène Schiappa, auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes
Sophie Cluzel, auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées
Mounir Mahjoubi, auprès du Premier ministre, chargé du numérique
Sébastien Lecornu, auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire
Brune Poirson, auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire
Jean-Baptiste Lemoyne, auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
Geneviève Darrieussecq, auprès de la ministre des Armées
Julien Denormandie, auprès du ministre de la Cohésion des territoires
Benjamin Griveaux, auprès du ministre de l'Économie et des Finances

Source : *Journal officiel.*

M. François Patriat (Côte-d'Or). Il compte vingt-six membres et deux apparentés, tous viennent du groupe socialiste, sauf trois, dont un écologiste, ce qui fait disparaître ce dernier groupe, tandis que l'effectif du groupe socialiste tombe de cent onze à quatre-vingt-sept membres.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Habilitation législative

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Première censure d'une habilitation de l'article 38 de la Constitution pour manque de précision », *Constitutions*, 2017, p. 53.

– *Continuité administrative.* Le président Macron a signé quatre ordonnances : celle 2017-1090 du 1er juin (*JO*, 3-6) relative aux offres de prêts immobiliers ; celle 2017-1092 du 8 juin (*JO*, 9-6) en matière de rémunération de pharmacien d'officine ; celle 2017-1107 du 22 juin (*JO*, 27-6) concernant les marchés d'instruments financiers des sociétés de gestion de portefeuille ; et, en dernier lieu, celle 2017-1117 du 29 juin (*JO*, 30-6) s'agissant du patrimoine archéologique mobilier.

V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*

Immunité parlementaire

– *Inviolabilité.* La cour d'appel de Versailles a condamné, le 30 juin, M. Philippe Kaltenbach, sénateur (NI) des Hauts-de-Seine (cette *Chronique*, n° 157, p. 166), à deux ans de prison, dont un ferme, 20000 euros d'amende et cinq ans de privation des droits civiques, pour corruption passive (*Le Monde*, 1er-7).

V. *Sénat.*

Loi

– *Bibliographie.* B.-L. Combrade, *L'Obligation d'étude d'impact des projets de loi*, préface M. Verpeaux, Paris, Dalloz, 2017 ; Ph. Bachschmidt, « Première extension authentique du domaine de la loi par le législateur organique », *Constitutions*, 2017, p. 55 ; O. Dutheillet de Lamothe, « Les règles d'entrée en vigueur des lois », *JCP*, 1er-5, p. 851.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides (art. 62 C).* Quatre d'entre elles l'ont été : le premier alinéa du paragraphe 1 *bis* de l'article 1586 du code général des impôts (629 QPC) (*JO*, 20-5) ; les deuxième et troisième paragraphes de l'article L. 167-1 du code électoral (rédaction de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017) (651 QPC) (*JO*, 1er-6) ; le troisième de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 modifié (635 QPC) (*JO*, 11-6) ; et des mots figurant à l'article 206, premier alinéa, de la loi du 15 décembre 1952 (rédaction de l'ordonnance du 23 décembre 1982) (641 QPC) (*JO*, 1er-7).

V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire.*

Lois de finances

– *Insincérités.* L'audit de la Cour des comptes publié le 29 juin relève que « les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (projet de loi de finances pour 2017) ou à l'examen des instances européennes (programme de stabilité) » sont « manifestement entachés d'insincérités » (*Le Monde*, 30-6) (cette *Chronique*, n° 161, p. 194).

Ministres

– *Cabinet ministériel.* Le décret 2017-1063 du 18 mai (*JO*, 19-5) fixe la composition de celui des ministres à dix membres au total ; à huit pour celui d'un ministre délégué ; et à cinq s'agissant d'un secrétaire d'État (art. 1er). Les nominations sont soumises au Premier ministre. Nul ne peut exercer des tâches s'il ne figure sur l'arrêté publié au *Journal officiel* (art. 2). Les membres des cabinets doivent jouir de leurs droits civils et politiques (art. 3). Ils sont tenus d'adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (art. 4).

En outre, les membres des cabinets ministériels ne peuvent plus, désormais, compter des membres de leur famille (décret 2017-1098 du 14 juin) (*JO*, 15-6), à l'instar des collaborateurs du président de la République.

– *Conditions.* Les sept ministres du gouvernement Philippe I candidats aux élections législatives ont été élus, le 18 juin : MM. Le Maire (Eure, 1re), Darmanin (Nord, 10e), Castaner (Alpes-de-Haute-Provence, 2e), Ferrand (Finistère, 6e) et Mahjoubi (Paris, 16e), ainsi que Mmes Girardin (Saint-Pierre-et-Miquelon) et de Sarnez (Paris, 11e).

– *Hiérarchie.* V. *Gouvernement.*

– *« Le cas Bayrou ».* Revenu au gouvernement vingt ans après, M. Bayrou n'y est demeuré qu'un mois. Dans une déclaration, le 21 juin, il a annoncé avoir pris la décision de ne pas faire partie du nouveau gouvernement Philippe (*Le Monde*, 22-6). L'affaire des assistants parlementaires de son parti au Parlement européen est à l'origine de son retrait. Au préalable, cependant, il n'avait pas hésité, au nom du dédoublement fonctionnel, d'intervenir au titre de « maire de Pau », puis de « citoyen » auprès de journalistes de Radio France, en particulier (*Le Monde*, 11/12-6), en se réclamant de sa liberté de parole. Las ! la démission de Mme Goulard, ministre des Armées, devait entraîner la sienne et celle de Mme de Sarnez. Dans une déclaration depuis le siège du MoDem, le 21 juin, M. Bayrou a rappelé, en substance, la situation singulière du garde des Sceaux, contraint au silence ou à la démission en vue d'assurer sa défense (*Le Monde*, 23-6).

– *Solidarité.* V. *Premier ministre.*

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Nouvelle-Calédonie

– *Bibliographie.* C. David, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du *jour d'après* en Nouvelle-Calédonie », *RFDC*, 2017, p. 367.

Parlementaires

– *Bibliographie.* J. Benetti, « Quel contrôle sur les contrats de collaboration parlementaire ? Retour sur une impasse juridique », *Constitutions*, 2017, p. 47.

Parlementaires en mission

– *Nomination.* En application de l'article LO 144 du code électoral, M. Danjean, député européen, a été chargé d'une mission temporaire ayant pour objet l'élaboration d'une revue stratégique de

défense et de sécurité nationale (décret du 29 juin) (*JO*, 1er-7).

Partis politiques

– *Bibliographie.* R. Rambaud et M. Sannet, « Financement de la vie politique : du droit électoral au droit comptable », *AJDA*, 2017, p. 1164.

– *Nombre de partis.* Le dix-huitième rapport de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) révèle que le nombre des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 est passé de 231 à 451 de 2002 à 2015, et que le rythme de leur création n'a pas diminué en dépit de la loi du 11 octobre 2013 qui a étendu à tous les dons et cotisations le plafond de 7 500 euros par an, en vue de contenir le développement des « micro-partis ». Les cotisations des élus, qui ne sont pas soumises à la limitation de 7 500 euros, ont représenté, en 2015, 26,65 millions d'euros sur 196,52 millions de financement par les personnes physiques (13,5 %).

V. *Code électoral. Élections législatives.*

Pouvoir réglementaire

– *Décrets d'exécution des lois.* Le taux d'application des textes votés sous le quinquennat de M. Hollande est de l'ordre de 95 %, selon l'appréciation de M. Vallini, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (*Le Monde*, 5-5). Dans cet ordre d'idées, le dernier *Journal officiel*, celui du 10 mai, comptait pas moins de trois cent quatre-vingt-deux textes.

V. *Habilitations législatives. Loi.*

Premier ministre

– *Autorité.* M. Philippe a tancé, le 13 juin, M. Bayrou, en raison de ses interventions auprès de journalistes relatives aux assistants parlementaires du MoDem au Parlement européen de Strasbourg : « Quand on est ministre, on ne peut plus réagir comme quand on est un simple citoyen » (*Le Monde*, 16-6). Le garde des Sceaux a revendiqué, néanmoins, sa liberté de parole, refusant de se mettre « un bâillon » (entretien au *Monde*, 15-6).

Le Premier ministre a arbitré, le 26 juin, en faveur de M. Hulot, lequel s'était opposé à M. Travert s'agissant de l'interdiction de pesticides en vue de la protection des abeilles (*Le Monde*, 28-6).

– *Conception.* « Le rôle du Premier ministre, selon M. Philippe, est de diriger l'action du gouvernement, de rendre des arbitrages et de mettre en œuvre les orientations stratégiques fixées par le président et être chef de la majorité parlementaire. » En bref, le Premier ministre « partage […] la lecture gaullienne des institutions de la République » de M. Macron (entretien au *Journal du dimanche*, 21-5).

– *Nomination.* M. Édouard Philippe, député-maire (LR) du Havre, a été nommé Premier ministre par décret présidentiel, le 15 mai (*JO*, 16-5). C'est le vingt-deuxième titulaire de la fonction sous la Ve République (cette *Chronique*, n° 161, p. 197). À l'issue des élections législatives, selon la tradition républicaine, il a présenté sa démission et celle de son gouvernement, le 19 juin. Il a été nommé sur-le-champ à nouveau, le même jour (*JO*, 20-6).

– *Un bon Premier ministre ?* Selon M. Philippe, « un chef, ce n'est pas

quelqu'un qui prend les décisions seul à la place des autres. Un bon Premier ministre doit faire en sorte que les décisions soient discutées, instruites, tranchées puis appliquées » (entretien au *Journal du dimanche*, 21-5).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Président de la République.*

Président de la République

– *Anciens présidents*. En application de l'article 3 de la loi organique 62-1292 du 6 novembre 1962, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a publié, au *Journal officiel* du 16 juin, la déclaration de situation patrimoniale de M. François Hollande, lequel a été admis à faire valoir ses droits à la retraite de conseiller référendaire à la Cour des comptes à compter du 15 mai, par arrêté du 11 (*JO*, 12-5).

– *Chacun à sa place : relation avec la presse.* Après être intervenu en conseil des ministres, le 31 mai, à propos de l'affaire Ferrand, le président Macron, en déplacement à Saint-Nazaire (Loire-Atlantique), a précisé sa pensée : « Le gouvernement doit gouverner, la presse doit faire son travail, ensuite, il y a une justice indépendante. Il ne faut confondre aucun de ces rôles » (*Le Monde*, 1er-6).

– *Chef de la diplomatie.* Selon « la ligne gaullo-mitterrandienne » dont il se réclame (déclaration du 3 mai), le président Macron s'est rendu à Berlin, le 15 mai. Il s'est prononcé pour une « refondation » de l'Union européenne (*Le Monde*, 17-5). Puis il a participé à différents sommets – Alliance atlantique à Bruxelles, reçu par le président Trump ; G7 et G20 à Taomine, en Sicile (*Le Monde*, 28/29 et 30-5). Il a rencontré le président Poutine au château de Versailles, le 29 mai. En cette circonstance, président « jupitérien », il a déclaré que « toute utilisation d'armes chimiques en Syrie fera l'objet de représailles, en tout cas de la part des Français » (*Le Monde*, 31-5). Outre la verticalité (solennité ?) retrouvée du pouvoir, M. Macron a rompu avec la pratique de son prédécesseur en refusant de répondre à l'étranger, à Berlin, le 15 mai, lors de la traditionnelle conférence de presse, à une question relative à la politique intérieure française (*Le Figaro*, 16-5). À l'annonce par le président Trump, le 1er juin, du retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat (COP21), le chef de l'État a réagi à la télévision en français puis en anglais, cette dernière intervention couvrant les réseaux américains (*Le Monde*, 3-6).

– *Chef des armées.* Le président Macron a hautement revendiqué ce rôle. À preuve : la remontée des Champs-Élysées, le 14 mai, le jour de son investiture, sur un command-car ; la visite de soldats blessés à l'hôpital Percy à Clamart (Hauts-de-Seine), le même jour ; la visite aux troupes françaises à Gao (Mali), le 19 mai (*Le Monde*, 16 et 21-5) ; et jusques y compris le retour à la dénomination du ministère des Armées, lors de la formation du gouvernement Philippe I.

– *Collaborateurs*. L'arrêté du 15 mai (*JO*, 18-5) « nomme à la présidence de la République » : secrétaire général, M. Alexis Kohler ; chef de l'état-major particulier, amiral Bernard Rogel (déjà en fonction) ; directeur du cabinet, M. Patrick Strzoda ; et conseiller diplomatique, M. Philippe Étienne. L'arrêté du 22 mai (*JO*, 24-5), qui reconduit les autres membres de l'état-major

particulier du chef de l'État dans leurs fonctions, a été complété par celui du 13 juin (*JO*, 14-6). Les autres nominations n'ont paru au *Journal officiel* que le 18 juin : l'arrêté « relatif à la composition du cabinet du président de la République » y nomme quarante-cinq personnes (vingt-huit hommes et dix-sept femmes), parmi lesquelles figure Mme Anne de Bayser, secrétaire générale adjointe. La distinction d'avec le cabinet qui semblait s'être diluée durant le précédent quinquennat disparaîtrait donc. Ces nominations s'échelonnent « à compter du 15 mai » et des jours suivants jusqu'au 15 juin, date de l'arrêté – date à rapprocher de celle du décret 2017-1098 (*JO*, 15-6) relatif aux collaborateurs du président de la République et des membres du gouvernement, qui interdit les emplois familiaux.

– *Confiance.* La première exigence du mandat du président Macron « sera de rendre aux Français cette confiance en eux, depuis trop longtemps affaiblie ». « Il m'appartiendra de convaincre les Françaises et les Français que notre pays, qui aujourd'hui semble mis à mal par les vents parfois contraires du cours du monde, porte en son sein toutes les ressources pour figurer au premier rang des nations », précise-t-il (discours d'investiture du 14 mai, Elysee.fr).

– *Conseils de défense.* Le président Macron a réuni un conseil, le 18 mai, avant de se rendre auprès des troupes françaises à Gao (Mali). Au lendemain de l'attentat terroriste perpétré à Manchester (Royaume-Uni), le 24 mai, le chef de l'État a exprimé le souhait que le Parlement vote une nouvelle loi de prorogation de l'état d'urgence, ainsi qu'une loi pérennisant ce dernier (cette *Chronique*, n° 161, p. 190).

– *« Je ne suis pas le père Noël ! ».* Au contact de manifestants à Bellac (Haute-Vienne), le 29 juin, protestant contre l'éventuelle fermeture de leur entreprise, le chef de l'État s'est écrié en ces termes, par référence à la répartition des tâches avec le gouvernement (France 2).

– *« La renaissance française ».* Dans un entretien au *Figaro*, le 22 juin, M. Macron constate : « La France n'est pas un pays qu'on réforme, c'est un pays qui se transforme, un pays de révolution […] Mon élection comme la majorité obtenue à l'Assemblée sont le début d'une renaissance française. »

– *Photographie officielle.* Le président Macron, photographié par Mme Soazig de La Moissonnière, apparaît debout dans son bureau, adossé à sa table de travail, les deux mains tenant cette dernière avec fermeté, avec en arrière-plan le jardin de l'Élysée. On y aperçoit trois livres dont les *Mémoires de guerre* du général de Gaulle, ainsi que l'horloge du conseil des ministres, à l'image du « maître des horloges », selon son principe d'action (*Le Monde*, 1er-7).

– *Président protecteur.* La lutte antiterroriste est désormais rattachée au chef de l'État. Le décret 2017-1095 du 14 juin crée, à cet effet, une coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Un coordonnateur national du renseignement, nommé en conseil des ministres, conseille le président de la République (*JO*, 15-6). La gestion administrative et financière de ladite coordination relève du Secrétariat général du gouvernement (décret 2017-1096 du 14 juin) (*ibid.*).

– *Profession de foi.* « Nos institutions, décriées par certains, déclare le président Macron, doivent retrouver aux yeux des Français l'efficacité qui en a garanti la pérennité. Car je crois aux institutions de la Ve République et je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour qu'elles fonctionnent selon l'esprit qui les a fait naître » (discours d'investiture du 14 mai, Elysee.fr).

– *Relations avec le Premier ministre.* Lors du premier conseil des ministres, le 18 mai, le président Macron a défini sa fonction et celle du Premier ministre : le rôle du président de la République est de « fixer la stratégie », de « donner un cap » et de préserver « les équilibres de nos institutions », tandis que le Premier ministre doit être « d'une fidélité totale » et les ministres sont sous son autorité « totale » ; bref, « le long terme est à l'Élysée, les arbitrages quotidiens à Matignon » (*Le Monde*, 20-5).

– *Soutien à la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024.* Le chef de l'État a donné de sa personne à Paris, le 24 juin, en échangeant des balles de tennis et en esquissant des gestes de boxe. Au demeurant, sur la photographie des membres du gouvernement Philippe II, le Président arborait le logo de ladite candidature (*Le Figaro*, 23-6).

– *Surgissement.* Au terme d'une démarche singulière autant que spectaculaire sous la République, M. Emmanuel Macron est devenu le huitième président de la République sans avoir détenu, au préalable, aucun mandat électif, après avoir fondé son mouvement, En marche !, l'an dernier (cette *Chronique*, n° 158, p. 195). Ancien secrétaire général adjoint de l'Élysée (2012-2014), il avait été nommé par le président Hollande ministre de l'Économie en 2014, avant de démissionner en août 2016 (cette *Chronique*, n° 160, p. 174). Âgé de 39 ans, il est le plus jeune chef de l'État depuis 1848 – le premier né sous la Ve République. Point d'orgue, son parti, rebaptisé « En avant la République ! », a obtenu, un an après sa création, la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale, à l'issue des élections législatives de juin, en brisant le système partisan traditionnel. L'homme nécessaire au vu des circonstances ?

– *Symbole.* Le président Macron a participé, le 10 juin, à la commémoration du massacre d'Oradour-sur-Glane (Haute-Vienne), en 1944, par la division Das Reich. Alors candidat, il s'y était déjà rendu le 30 avril (*Le Monde*, 12-6).

V. *Conseil des ministres. Élection présidentielle. Élections législatives. Gouvernement. Ministres. République.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Chr. Constitutions*, 2017, p. 183.

– *Dispositions législatives.* On retiendra quelques aspects.

I. Une ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le gouvernement de la Guyane française a fait l'objet d'une QPC (633 QPC) (*JO*, 3-6).

II. Au prix d'une réserve d'interprétation, une disposition a été validée (632 QPC) (*JO*, 3-6).

III. La QPC déposée par un ancien ministre (cette *Chronique*, n° 160, p. 173) n'a pas abouti (639 QPC) (*JO*, 24-6).

IV. *Ratione temporis*, la loi du 15 décembre 1952, votée sous la IVe République, a été censurée (641 QPC) (*JO*, 1er-7).

– *Procédure.* Des éléments méritent considération.

I. Au terme d'une rare célérité, en une journée, le Conseil constitutionnel a statué sur la durée des clips électoraux (651 QPC) (*JO*, 1er-6). Mais il avait dûment préparé sa décision en amont, à la suite du dialogue permanent entre les secrétaires généraux du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

II. Outre les observations en intervention (629 et 630 QPC) et une demande de récusation examinée par le Conseil (630 QPC), ce dernier a opposé un non-lieu à statuer. Car la disposition incriminée avait été déclarée conforme à la Constitution « dans les motifs et le dispositif d'une décision antérieure, en l'absence d'un changement de circonstances » (630 QPC) (cette *Chronique*, n° 162, p. 198).

III. De manière inédite, une censure différée au 30 juin 2018 a été assortie, au vu de l'urgence de la tenue des élections législatives, d'une réserve d'interprétation provisoire (651 QPC) (*JO*, 1er-6). L'abrogation d'une interdiction de séjour afférente à l'état d'urgence (635 QPC) (*JO*, 11-6) a été reportée au 15 juillet 2017, date à laquelle la loi de prorogation du 19 décembre 2016 de ce régime d'exception devrait prendre fin (cette *Chronique*, n° 161, p. 190).

IV. Des observations ont été présentées pour des groupes parlementaires (LR et UDI) et le Premier ministre (651 QPC) (*JO*, 1er-6).

V. Le Conseil a qualifié d'inopérant, par bienveillance, un grief soulevé (637 QPC, § 7) (*JO*, 17-6).

V. *Code électoral. Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Élections législatives.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « La laïcité en question » (entretien), *Constitutions*, 2017, p. 19.

– *Laïcité et droit cultuel guyanais.* Par une décision 633 QPC du 2 juin (*JO*, 3-6), le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur une ordonnance de Charles X du 27 août 1828, aux termes de laquelle le gouverneur de la Guyane « pourvoit à ce que [le culte] soit entouré de la dignité convenable » (art. 36) ; en clair, que la rémunération des ministres du culte catholique soit prise en charge par la collectivité. Au cas particulier, l'argumentation développée pour méconnaissance de la laïcité de la République (art. 1er C) a été écartée, motif pris de ce que la loi du 9 décembre 1905 n'a pas été étendue à la Guyane, fût-ce par la loi du 19 mars 1946 portant départementalisation (§ 7), d'une part, et qu'il ressort des travaux préparatoires des projets de Constitution, tant en 1946 qu'en 1958, que la Constitution n'a pas entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières (§ 8), d'autre part, à l'exemple de l'organisation des cultes dans les départements rhénans et mosellan (cette *Chronique*, n° 146, p. 159). Dans le même ordre d'idées, le particularisme cultuel se vérifie aussi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna (décret-loi Mandel du 26 août 1939).

– *Laïcité et islam en France.* Le président Macron a participé, le 20 juin, à Paris, au dîner de rupture du jeûne à l'invitation du Conseil français du culte musulman. Il a invité ses interlocuteurs à lutter contre « le fanatisme », « une pratique de l'islam organisant une ségrégation au sein de la République ». Il s'est prononcé en faveur de la formation des imams « sur le sol français et de façon adaptée aux valeurs de la République » (*Le Monde*, 22-6).

V. *Droits et libertés. Président de la République.*

Séance

– *Protocole.* La XV^e^ législature s'est ouverte, le 27 juin, sur un incident vestimentaire : M. Jean-Luc Mélenchon et ses collègues de La France insoumise se sont présentés en séance sans cravate, contrairement à l'usage jusque-là respecté, qu'aucun texte n'impose mais dont le bureau avait confirmé, le 8 juillet 2008, le « port obligatoire dans l'hémicycle » (*BQ*, 28-6). En outre, un membre du groupe, M. François Ruffin, est resté ostensiblement assis, sans applaudir, lors de l'élection de M. de Rugy à la présidence de l'Assemblée.

– *Tempête sur le règlement.* Consacrée à l'élection des membres du bureau, la deuxième séance de la XV^e^ législature, le 28 juin, restera dans l'histoire par la remise en cause sans précédent de leur répartition entre les groupes, laquelle doit, selon l'article 10 du règlement de la chambre, s'efforcer de « reproduire la configuration politique de l'Assemblée », selon une convention attribuant à chaque poste un certain nombre de points (v. notre *Droit parlementaire*, n° 89). Le conflit a éclaté lorsque M. Thierry Solère (Les Constructifs) s'est présenté au poste de questeur qui devait revenir à M. Éric Cioti (LR) et a été élu par 306 voix contre 146 : « C'est la majorité qui décide de son opposition ! » s'indigna le président du groupe LR, M. Christian Jacob, déniant à M. Solère la qualité d'opposant, qui annonça que son groupe refuserait de siéger au bureau. Il s'ensuivit un débat violent, M. Ferrand (LRM) dénonçant le blocage de la procédure et M. Chassaigne (GDR) le « rouleau compresseur » de La République en marche. Interrompue par de longues suspensions, la séance s'acheva au petit matin du 29 juin, après l'élection des six vice-présidents (cinq LRM et un MoDem), le parti Les Républicains ayant retiré les deux candidats auxquels il avait droit.

V. *Assemblée nationale. Commissions. Groupes.*

Sénat

– *Bibliographie.* V. Boyer, « Pour un Sénat désigné par tirage au sort », *Constitutions*, 2017, p. 146.

– *Administration.* Le bureau du Sénat a nommé, le 29 juin, à compter du 10 août, M. Jean-Louis Schroedt-Girard, ancien directeur du cabinet du président Larcher et jusque-là directeur général des ressources et des moyens, secrétaire général de la présidence. Il remplace M. Jean-Louis Hérin, secrétaire général du Sénat (cette *Chronique*, n° 161, p. 204), atteint par la limite d'âge.

– *Composition.* Le gouvernement Philippe I a compté deux sénateurs : MM. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, premier dans l'ordre protocolaire (Métropole de

Lyon) (PS), et Jacques Mézard, ministre de l'agriculture (Cantal) (RDSE) (décret du 17 mai) (*JO*, 18-5). Ceux-ci ont été reconduits dans le gouvernement Philippe II, M. Mézard changeant toutefois d'attributions. Ministre de la Cohésion des territoires, il succède à M. Richard Ferrand, démissionnaire (décret du 21 juin) (*JO*, 22-6). Deux nouveaux sénateurs ont été nommés : Mme Jacqueline Gourault (vice-présidente du Sénat) (Loir-et-Cher) (UDI-UC) et M. Jean-Baptiste Lemoyne (Yonne) (LR), au titre respectif de ministre auprès du ministre de l'Intérieur et de secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. M. Michel Bouvard (Savoie) (LR) a mis fin à ses fonctions le 1er juin (*JO*, 3-6), comme Mme Béatrice Descamps (Nord) (LR), après un mandat de dix jours, le 15 juin (*JO*, 20-6). En revanche, quatre d'entre eux ont repris, le 18 juin (*JO*, 18-6), l'exercice de leur mandat à l'issue de la démission du gouvernement Cazeneuve : Mme Laurence Rossignol (Oise) (PS) ainsi que MM. Jean-Vincent Placé (Essonne) (EELV), Jean-Marc Todeschini (Moselle) (PS) et André Vallini (Isère) (PS).

– *Mission d'assistance juridique.* Le bureau, réuni le 29 juin, a décidé la création d'une telle mission aux collectivités locales (chap. XVII *ter* de l'Instruction générale du bureau).

V. *Groupes. Immunités parlementaires.*

Session extraordinaire

– *Convocation*. Le décret du 28 juin (*JO*, 29-6) convoque le Parlement le 4 juillet pour un ordre du jour chargé. Il comporte d'abord : déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 1er, de la Constitution ; déclaration du gouvernement devant le Sénat en application de l'article 50-1 C (on notera le renvoi à cet article et non à l'article 49, alinéa 4, la question d'un vote étant réservée) ; débat sur l'orientation des finances publiques. Ensuite : examen ou suite de l'examen d'une douzaine de projets, parmi lesquels la confiance dans l'action publique, l'état d'urgence et le terrorisme, ainsi que l'habilitation pour le renforcement du dialogue social et la ratification d'ordonnances. Enfin : autorisation d'une quinzaine d'accords internationaux, sans oublier la séance hebdomadaire des questions.

V. *Assemblée nationale. Commissions. Groupes. Sénat.*

Transparence

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « Moralité, quand tu nous tiens », *LPA*, 14-6 ; A.-M. Le Pourhiet, « Moralisation : un plan "com" populiste », *Le Figaro*, 20-6 ; Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Dix-huitième rapport d'activité. 2016*, Paris, La Documentation française, 2017.

V. *Partis politiques.*

Vote

– *Bibliographie.* J.-Cl. Planque, « Le vote des personnes détenues », *D.*, 2017, p. 922.

SUMMARIES
POLITICAL PARTIES

Pascal Jan

The Fifth Republic and Political Parties

Deprived of a specific status, French political parties are experiencing a major crisis, dramatically revealed by the presidential and general elections in May and June 2017, and by the growing judicial turn in their internal functioning. Yet, just like the endangered traditional parties, the new political movements are just as president-centred in their strategy as well as in their organization.

Nicolas Sauger

Reasons and Evolution of the Rejection of Parties

Recognizing that the French distrust political parties, the paper explores the reasons for such a rejection. It shows that the parties and, more broadly, the system of political representation have always been perceived as problematic. But the seriousness of the parties' difficulties has increased in the context of the global economic crisis and the transformation of State sovereignty. Apart from this phenomenon, which is common to most long-established democracies, a few French specificities are making the situation in that country even worse.

Frédéric Sawicki

Is the Test of Power Doomed to be Fatal to the Socialist Party? A Look Back at François Hollande's Five-Year Term

The debacle experienced by the Socialists in the 2017 elections has multiple causes and is not only due to the policies implemented by and the unfulfilled promises of the outgoing president. Hollande's failure to discipline his majority accounts for much in the disrepute which has affected the President and his party. This failure is the unexpected result

of the open primaries and of the initial choices made by the President in forming his cabinet. By neglecting the balance of forces within his party, François Hollande has weakened and divided it, and has caused its defeat.

Michaël Bardin
Political Parties and the Digital Revolution
Political parties cannot escape the digital revolution. While internet has been shaking up political communication, it is also a space where the voters express their criticisms and possibly their expectations. In addition, digital tools are proving to be a means through which citizens are supplanting the parties or at least are participating more directly in the political life of the country.

Bernard Dolez and Annie Laurent
Voting Methods and Party Systems
The consequences of voting methods for the party system cannot be limited to the influence of the electoral formula. The scale of the electoral districts, the size of the assembly and the electoral thresholds play an equally important part. Their impact varies depending on the institutional and political context they are a part of and with which they interact. Electoral engineering is an art that cannot be summed up by the debate "majority system" versus "proportional representation".

Julien Fretel
The Crisis of Political Party Activism
Political party activism is suffering from many ills. The situation has multiple causes, but it results more from the way political professionals manage the aspirations of activists than from a possible natural indifference of the French toward political commitment. The main causes of the activists' disaffection must therefore be sought in the reality of the partisan landscape. Phenomena such as "En Marche!" and "La France insoumise", and their capacity to attract many members, force us to consider possible ways out of the crisis.

Romain Rambaud

Money and Parties

The fact that the first bill submitted to the XVth Parliament regards the restoration of confidence in public action, and deals in particular with the relationship between political parties and money, is evidence of how crucial this issue has become. In principle, party financing is strictly regulated, yet it also remains one of the last "black holes" of political law. However, the main question might be a different one: what political system is concealed behind the moralisation of public life?

Éric Treille

Partisan Democracy and the Primary Test

By offering the opportunity of broader activist participation, the primaries have permitted a diversification of the mode of affiliation to political parties in crisis. However, this strategy of partisan renewal has been the result of a highly pragmatic conversion of political bureaucrats who are more concerned with maintaining their control over the electoral rules than with promoting internal democratisation.

Dorothée Reignier

The End of Party Discipline

The numerous divisions that have marked the XIVth Parliament raise questions about the possible end of partisan discipline. The magnitude of the revolt and the challenge to party instructions, including within the main opposition party, support this hypothesis. The rejection of party discipline appears to be definitive, unless the new Parliament reinvents its codes.

Carole Bachelot

Studying Political Parties: The Old and the New

Since the beginning of the 20th century, the analysis of political parties has produced a rich and highly diversified literature. The paper presents the recent evolution of the political science literature, by looking at the dynamics that have affected its traditional analytical categories (entrepreneurial, organizational, societal) and the emergence of "new partisan objects" which call for a hybridization of perspectives and methods.

CHRONICLES

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(April 1st – June 30th, 2017)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(May 11th – June 30th, 2017)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme
Nom : .....
Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », novembre 2017
issn 0152-0768
isbn 978-2-02-137273-1
cppap 59-303

réalisation : pao éditions du seuil
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : novembre 2017. n° 137273 (00000)
imprimé en france