

Pierre Martin

Les démocraties en pleine crise de légitimité politique

Le politiste recense les causes de la polarisation et de l'exacerbation des tensions politiques à l'œuvre dans les sociétés occidentales

Le mouvement social et l'agitation politique en France autour de la réforme des retraites sont l'expression d'un phénomène affectant l'ensemble des démocraties représentatives du monde occidental: la difficulté croissante à prendre des décisions considérées comme légitimes par l'opinion publique. Dans la majorité des démocraties représentatives occidentales, qui votent à la proportionnelle, c'est souvent dès la formation des gouvernements que les difficultés commencent, avec des processus parfois très longs. Ensuite, les difficultés sont croissantes à prendre des décisions et à s'y tenir. Enfin, les opinions publiques, ou une partie d'entre elles, n'hésitent pas à remettre en cause, par des manifestations parfois violentes, la légitimité des lois adoptées.

La cause directe de ces phénomènes réside dans trois évolutions observables depuis les années 1970: le déclin électoral des grands partis de gouvernement, le déclin de la participation électorale et l'augmentation de la volatilité électorale. Le déclin des grands partis de gouvernement rend les gouvernements de coalition à la fois de plus en plus nécessaires et difficiles à réaliser, avec plus de partenaires. Cela rend leur formation de plus en plus longue, et les prises de décision en leur sein laborieuses. D'autre part, l'augmentation de la volatilité électorale rend les résultats des élections plus imprévisibles, la vie politique plus fébrile, et moins probables les concessions politiques permettant les compromis. Enfin, la baisse de la participation électorale affaiblit la légitimité des gouvernants et des assemblées et, par là même, de leurs décisions.

Une population plus exigeante

Les causes profondes de ces trois phénomènes (déclin des grands partis de pouvoir, de la participation et augmentation de la volatilité électorale) sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, le déclin de la croissance économique depuis cinquante ans. La forte croissance de 1945 à 1973 a permis de cumuler une importante augmentation des niveaux de vie et de protection sociale. Inversement, les difficultés économiques et le déclin de la croissance ont fortement réduit les

marges budgétaires et conduit les gouvernements à multiplier les décisions impopulaires. Ensuite, la mutation culturelle majeure enclenchée dès les années 1960, marquée par le développement de la société de consommation et par une forte progression du niveau d'instruction, a rendu la masse de la population à la fois plus exigeante dans ses attentes, en particulier économiques, et plus critique, moins déférente, envers les autorités de toutes sortes.

A ces deux principaux facteurs, deux autres se sont ajoutés depuis les années 1970: une prolifération normative publique et privée qui provoque une frustration, sinon une révolte croissante, et une professionnalisation de la vie politique avec le développement d'une « classe politique » de plus en plus nombreuse et homogène. En effet, de plus en plus de personnes vivent de la politique (et pas seulement pour la politique) avec l'accroissement du nombre de collaborateurs parlementaires et d'assemblées élues. L'ensemble de ces personnes ont

une formation (universitaire) et des intérêts de plus en plus semblables, les conduisant à former un groupe social autonome (une classe politique) distante des électeurs, accroissant le sentiment de ceux-ci de ne pas être vraiment représentés.

Politique de haine

Mais, dans un second type de démocraties représentatives, dont les Etats-Unis constituent le cas le plus emblématique, on n'observe ni déclin électoral des grands partis, ni augmentation de la volatilité électorale, ni déclin de la participation électorale. Dans ce système politique à très fortes contraintes institutionnelles favorisant le bipartisme, sans équivalents ailleurs, cette force des grands partis et de la mobilisation électorale est le résultat d'une polarisation politique exacerbée depuis plus de trente ans. Celle-ci est la conséquence du développement d'une « guerre culturelle » autour des questions d'identité, qui s'accompagne d'une politique de

haine focalisée autour de certaines personnalités, mais qui s'étend aussi à l'ensemble de l'autre parti et de ses électeurs, présentés comme de véritables ennemis, et non plus comme de simples adversaires.

Ces phénomènes (polarisation, guerres culturelles, politique de haine), très

visibles aux Etats-Unis, sont les résultantes des mêmes causes profondes vues précédemment (déclin de la croissance, mutation culturelle, prolifération normative, classe politique), mais se développant dans un système institutionnel très différent. Une polarisation qui existe aussi ailleurs, en particulier dans des pays (France, Royaume-Uni, Espagne, Grèce, Italie) où des contraintes institutionnelles fortes, notamment celles qui favorisent le fait majoritaire dans leurs systèmes électoraux, rendent difficile l'accès des partis politiques à la représentation.

Ces pays n'en échappent pas moins au phénomène général de déclin de la capacité à prendre des décisions politiques perçues comme légitimes. Là encore, le cas des Etats-Unis le montre: paralysie très fréquente du Congrès résultant de l'incapacité croissante des deux partis à passer des compromis; multiplication des tentatives de destitution des présidents; remise en cause par une fraction significative de l'opinion du résultat des élections aboutissant à l'assaut sans précédent contre le Congrès à Washington le 6 janvier 2021.

La France, avec ses institutions mixtes, à la fois présidentielles et parlementaires, est pleinement marquée par l'ensemble des problèmes des deux types de démocraties représentatives: déclin des partis de gouvernement (et même effondrement pour le Parti socialiste et Les Républicains), déclin de la participation électorale, volatilité électorale en progression, polarisation croissante, guerres culturelles, politique de haine. Dans ces conditions il n'y a rien de surprenant qu'elle soit particulièrement frappée par la difficulté croissante des pouvoirs politiques à prendre des décisions jugées légitimes par l'opinion. ■



LA POPULATION EST PLUS EXIGEANTE, PLUS CRITIQUE ET MOINS DÉFÉRENTE ENVERS LES AUTORITÉS

Pierre Martin est politiste, chercheur associé au laboratoire Pacte, Science Po Grenoble, Université Grenoble Alpes

Michel Offerlé Le Conseil constitutionnel peut dénouer la contestation de la loi sur la réforme des retraites

Depuis quelques semaines, nous avons été mis à l'école de la Constitution que tous les citoyens français sont censés, bien sûr, connaître. Nous avons découvert, appris, révisé le bonheur des articles 49.3, 47.1, 44.2, 44.3. Et, pour ceux qui ont eu le courage de suivre les débats parlementaires, les entrées du règlement de l'Assemblée nationale. Vous allez découvrir et aimer le titre VII de notre Loi fondamentale, donc les articles 56 à 63, et plus particulièrement les articles 56 et 61.

Le Conseil constitutionnel est une assemblée de sages ou plutôt d'ainés comme l'on dit en Suisse. Le doyen (Alain Juppé) a 77 ans, et la benjamine (Véronique Malbec) 64 ans. Ils ont été nommés pour la plupart entre 2019 et 2022. Cinq d'entre eux sont des politiques: Laurent Fabius et Alain Juppé ont eu des carrières très fameuses durant la V^e République, Jacques Mézard et Jacqueline Gourault ont été des ministres macronistes, François Pillet a été sénateur et maire. Les quatre autres ont des profils de hauts fonctionnaires. Parmi les neuf membres, tous sauf Jacqueline Gourault ont eu une formation juridique pointue ou généraliste (il y a quatre énarques). Faut-il aborder leurs présomées tendances politiques en nous appuyant sur leurs trajectoires et leurs nominations? Cela

L'institution de la rue Montpensier peut chasser toutes les mesures qui n'ont rien à faire dans le texte de loi sur les retraites, mais elle peut aussi, plus courageusement, invalider le texte tout entier, affirme le sociologue

irait d'une gauche évanescence (Laurent Fabius) aux diverses nuances des centrismes (trois d'entre ces membres ont été nommés par Gérard Larcher).

On sait que le Conseil constitutionnel a toujours été interrogé sur sa composition (outre les âges et les trajectoires sociales et professionnelles), mais surtout sur le versant politique: une magistrature suprême chargée de dire le droit alors même que ses membres détiennent leur nomination d'autorités politiques. Certes, l'autorité nominante ne peut pas nommer sans contrôle, mais seul un vote des trois cinquièmes des commissions des lois constitutionnelles de chaque Assemblée fait obstacle à la nomination du candidat pressenti par l'autorité de nomination (à savoir, le président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée).

Que peut-on attendre du Conseil constitutionnel dans la conjoncture politique actuelle? En principe, et cela est constamment répété pour affirmer la légitimité de l'institution et effacer tout soupçon de partialité politique, le

Conseil constitutionnel est le garant de l'Etat de droit, et juge en droit, un point c'est tout. Aujourd'hui, sans doute plus que dans n'importe quelle conjoncture passée, le Conseil constitutionnel va devoir assumer une charge politique explosive. On peut se demander ce qui s'est passé ces dernières semaines et ce qui se passe en ce moment dans les couloirs parisiens de l'aile Montpensier du Palais-Royal, où il siège. En principe, on discute de



FABIUS ET JUPPÉ DISPOSENT DU CAPITAL POLITIQUE POUR CONTOURNER LES HÉSITATIONS DES AUTRES MEMBRES DE L'INSTITUTION

manière discrète autour des textes qui lui sont remis, des mémoires, des argumentaires, qui doivent prouver juridiquement que tout ou partie d'une loi est contraire à la Constitution. On peut penser que, par des moyens difficiles à documenter sociologiquement, c'est tout un réseau de discussions qui s'est noué autour du sort du texte sur les retraites, entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat (dont l'avis est resté celé) et les autorités politiques. Une étude serait passionnante à réaliser pour comprendre les mécanismes concrets de ce genre de prise de décision juridique. Le Conseil constitutionnel peut aussi être « saisi » par n'importe quel citoyen. Comme pour toutes les autorités publiques, il est possible de lui écrire. Que ferait-il toutefois de ces courriers? Et s'ils étaient très nombreux?

Face à la loi sur les retraites, le Conseil constitutionnel a plusieurs solutions. La première, évidente, consiste à démanteler la loi article par article en chassant les cavaliers sociaux, c'est-à-dire toutes les mesures qui n'ont rien à faire dans un tel texte. La seconde

option, plus complexe et plus courageuse, serait d'invalider le texte tout entier. Il y a de bonnes raisons juridiques qui ont été soulevées, notamment les détournements de procédures qui ont fait d'une loi rectificative le véhicule de changements fondamentaux dans le système de retraites, occasionnant de graves perturbations dans la vie de millions de citoyens. Pour cela, il faut du courage, et de la vision politique. Le Conseil constitutionnel a les moyens techniques pour arriver à proposer ainsi une sortie de crise politique. Et, pour une fois, personne ne lui en tiendrait rigueur.

Honorable issue

Deux anciens premiers ministres, Laurent Fabius et Alain Juppé, qui ont eu eux-mêmes à gérer de telles circonstances, sont sans doute les mieux à même de penser aux débouchés juridiques et politiques d'une sortie de crise. Ils disposent du capital politique pour contourner les hésitations des autres membres du Conseil constitutionnel, peut-être moins préparés à gérer ce genre d'aléas. Ce serait une belle sortie de carrière

pour deux hommes politiques qui n'ont sans doute pas pleinement réalisé le parcours qu'ils espéraient avoir. Et ce serait aussi une honorable issue pour l'actuel président de la République.

Resterait ensuite à repartir de zéro. En matière de retraites, ce n'est ni l'âge de départ ni la durée de cotisations qui importent, c'est la durée de l'espérance de vie en bonne santé. Que l'on ne dise pas qu'il n'existe pas de moyens sophistiqués, médicaux et numériques, pour, sur la base d'une carrière professionnelle, mesurer la possible espérance de vie de tout un chacun. La finance de marché sait le faire en des virtuosités algorithmiques, tous les acteurs sociaux et médicaux, et les citoyens aussi, devraient être également capables de trouver des solutions, en aidant s'il le faut les petites entreprises qui poussent des cris d'orfraie dès que l'on parle de pénibilité. Faire enfin un grand ménage dans l'ensemble des systèmes de retraite et prendre la durée qu'il faut pour le faire. Alors Juppé, Fabius? Chiche? ■

Michel Offerlé a publié, avec Julien Fretel, « Ecrire au président. Enquête sur le guichet de l'Elysée » (La Découverte, 2021)